

Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Regelung motorsportlicher Veranstaltungen im SVG

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

PETER DONALD BURRI

von Schüpfen BE

genehmigt auf Antrag der

Herren PD Prof. Dr. Martin Usteri
Prof. Dr. Dietrich Schindler

1982

Raeber Verlag Luzern



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Die Frage der Verfassungsmässigkeit der Regelung motorsportlicher Veranstaltungen im SVG

DISSERTATION

der Rechts- und staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich

zur Erlangung der Würde eines Doktors
der Rechtswissenschaft

vorgelegt von

PETER DONALD BURRI

von Schüpfen BE

genehmigt auf Antrag der

Herren PD Prof. Dr. Martin Usteri
Prof. Dr. Dietrich Schindler

Raeber Verlag Luzern

Die Rechts- und staatswissenschaftliche Fakultät gestattet hierdurch die Drucklegung vorliegender Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

Zürich, den 15. Juli 1981

Der Dekan:
Prof. Dr. G. Hauser



INHALTSVERZEICHNIS

Abkürzungsverzeichnis	XI
Literaturverzeichnis	XV
§ 1 Einleitung	1
I. Problemübersicht	1
II. Gegenstand und Ziel der Arbeit	2
1. Gegenstand	2
2. Ziel	3
1. Kapitel: Terminologisches	5
§ 2 Die verschiedenen Arten motorsportlicher Veranstaltungen	5
I. Rennen	5
II. Parcoursfahrten	6
III. Geschicklichkeits-Wettbewerbe	7
2. Kapitel: Entwicklung der gesetzlichen Regelung	9
§ 3 Die Regelung des MFG	9
1. Sachliche Geltung	9

IV

2. Wettfahrten mit Motorfahrzeugen	10
2.1 Begriff der Wettfahrt	10
2.2 Das Wettfahrtverbot	10
2.3 Bewilligung von Wettfahrten	11
2.4 Die Spezialversicherung	11
2.5 Verkehrsvorschriften	12
2.6 Sicherungsmassnahmen	13
3. Strafbestimmungen	13
3.1 Strafbarkeit des Veranstalters	13
3.1.1 Durchführung von Wettfahrten ohne Bewilligung	13
3.1.2 Unterlassung der vorgeschriebenen besondern Sicherungsmassnahmen	14
3.2 Strafbarkeit der Fahrzeugführer	14
3.2.1 Teilnahme an einer nicht bewilligten Wettfahrt	14
3.2.2 Verletzung der Verkehrsregeln	14
3.2.3 Nichtbeachten der vorgeschriebenen besondern Sicherungsmassnahmen	14
3.3 Strafbarkeit des Halters oder Geschäftsherrn	15
4. Wettfahrten mit Fahrrädern	15
5. Zusammenfassung	15

§ 4 Die Lösung des SVG

I. Der Entwurf eines BG über den Strassenverkehr	17
1. Geltungsbereich (Art. 1)	17
2. Verfügungen über die Strassenbenützung (Art. 2–4)	17
3. Sportliche Veranstaltungen (Art. 49)	18
4. Zusammenfassung	18

II. Volkspetition für das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen	19
III. Die parlamentarischen Beratungen	19
3. Kapitel: Die Frage der Verfassungskonformität	27
§ 5 Die bundesstaatliche Kompetenzausscheidung	27
1. Die Strassenhoheit	27
1.1 Bundeskompetenzen	27
1.2 Kantonale Kompetenzen	28
2. Die Strassennutzung	28
2.1 Die Widmung	28
2.2 Nutzungsarten	29
2.2.1 Gemeingebrauch	29
2.2.2 Gesteigerter Gemeingebrauch	30
2.2.3 Sondernutzung	31
2.3 Die Rechtsnatur der Bewilligung	31
2.3.1 Allgemeines	31
2.3.2 Bewilligungsarten	32
2.3.2.1 Die Polizeierlaubnis	32
2.3.2.2 Die Ausnahmbewilligung	33
2.4 Bewilligungspflicht	33
2.5 Bewilligungsvoraussetzungen	34
2.6 Bewilligungsverfahren	39
2.7 Bewilligungspraxis	41
2.8 Kein Bewilligungsanspruch	43
2.9 Durchführungsbedingungen gemäss IKSt-Richtlinien	45
2.9.1 Rennen	45
2.9.2 Parcoursfahrten	46
2.9.3 Gemeinsame Bedingungen	46

VI

2.10 Strafbestimmungen	46
2.10.1 Strafbarkeit der Fahrer	46
2.10.2 Strafbarkeit der Fahrzeughalter	47
2.10.3 Strafbarkeit der Veranstalter	47
2.10.3.1 Bei unerlaubten Veranstaltungen	47
2.10.3.2 Bei bewilligten Veranstaltungen	47
3. Die Kompetenzausscheidung de lege ferenda	48
§ 6 Der Grundsatz der Rechtsgleichheit	53
I. Ungleichbehandlung de lege lata	53
1. Verbotene Veranstaltungen	53
1.1 Öffentliche Rundstreckenrennen	53
1.2 Stock-Car-Veranstaltungen	53
1.3 Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit	53
1.4 Rennen mit Karts von mehr als 100 cm ³ Zylinderinhalt	54
2. Ausnahmen	54
3. Bewilligungspflichtige Veranstaltungen	54
3.1 Allgemeines	54
3.2 Ausdrücklich erlaubte Veranstaltungen	54
3.3 Konkludent tolerierte Veranstaltungen	55
4. Veranstaltungen ohne Bewilligungspflicht	55
II. Würdigung der Ungleichbehandlung in praxi	56
1. Ungleichheit de iure	56
1.1 Geltungsbereich des Verbots	56
1.1.1 Öffentlichkeit der Strasse	56
1.1.2 Öffentlichkeit der Veranstaltung	58

	VII
1.2 Ausnahmen vom Verbot	61
1.2.1 Rasenrennen mit Motorrädern	61
1.2.2 Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände	64
1.2.3 Kartrennen	68
1.2.4 Autoslaloms	69
1.2.4.1 Geschicklichkeitswettbewerbe im weiteren Sinne	69
1.2.4.2 Geschicklichkeitswettbewerbe im engeren Sinne	70
1.2.5 Weitere Ausnahmen	71
1.3 Ausdehnung des Verbots	72
1.3.1 Stock-Car-Veranstaltungen	72
1.3.2 Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit	74
1.3.3 Weitere Ausdehnung des Verbots	75
1.4 Erlaubte Veranstaltungen	76
2. Gleichheit de facto	82
III. Gleichbehandlung de lege ferenda	84
§ 7 Die Handels- und Gewerbefreiheit	86
I. Der Begriff	86
II. Gegenstand	87
1. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit	87
2. Die Erwerbstätigkeit des Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe	87
2.1 Die Erwerbstätigkeit	87
2.2 Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes?	89

VIII

III. Träger der Handels- und Gewerbefreiheit	91
1. Der Schweizer Bürger	91
2. Die juristischen Personen des Privatrechts	92
3. Der Veranstalter motorsportlicher Wettkämpfe	92
IV. Die polizeilichen Beschränkungen	93
1. Die Gewerbepolizei	93
1.1 Kompetenzen der Kantone und des Bundes	93
1.1.1 Das Gewerbepolizeirecht der Kantone	93
1.1.2 Das Gewerbepolizeirecht des Bundes	94
1.2 Gesetzliche Grundlage	94
1.2.1 Gesetzliche Grundlage als Voraussetzung für polizeirechtliche Erlasse	94
1.2.2 Freiheitsbeschränkende Eingriffe aufgrund der polizeilichen Generalklausel	95
1.2.3 Die Subsidiarität der polizeilichen Generalklausel	95
1.3 Das polizeiliche Motiv	96
1.3.1 Polizeigüterschutz bei motorsportlichen Veranstaltungen	96
1.3.1.1 Schutz der Zuschauer	96
1.3.1.2 Schutz der Rennfahrer	97
1.3.1.3 Rücksicht auf den Verkehr	98
1.3.1.4 Verkehrserziehung	98
1.3.1.5 Umweltschutz	99
1.4 Das Prinzip der Verhältnismässigkeit	99
§ 8 Die Überprüfung der Bundesgesetze auf ihre Verfassungskonformität	104
I. Durch die Bundesversammlung	104

	IX
II. Durch die Unterstellung unter das fakultative Referendum	106
III. Durch das Bundesgericht	106
4. Kapitel: Rechtsvergleichung	109
§ 9 Bundesrepublik Deutschland	109
I. Strassenverkehrsordnung 1956	109
1. Übermässige Benutzung öffentlicher Strassen	109
2. Ausnahmen	111
3. Strafvorschrift	111
II. Strassenverkehrsordnung 1970	111
1. Übermässige Strassenbenutzung	111
2. Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung	112
3. Ausnahmegenehmigung	113
4. Bussgeldbestimmungen	113
5. Kapitel und	
§ 10 Rückblick und Ausblick	115

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

a. a. O.	am angeführten Ort
Abs.	Absatz
ACS	Automobil-Club der Schweiz
AR	Automobil Revue
ArG	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz) vom 13. März 1964
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
Bd.	Band
betr.	betreffend
BG	Bundesgesetz
BGB	Deutsches Bürgerliches Gesetzbuch
BGE	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichtes, Amtliche Sammlung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BS	Bereinigte Sammlung der Bundesgesetze und Verordnungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874
bzw.	beziehungsweise
cm ³	Kubikzentimeter
ders.	derselbe
d. h.	das heisst
Diss.	Dissertation
E.	Erwägung
eidg.	eidgenössisch
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
ETH	Eidgenössische Technische Hochschule
f./ff.	folgende
FIA	Fédération Internationale de l'Automobile
FIM	Fédération Internationale Motocycliste
FISA	Fédération Internationale du Sport Automobile
FMS	Fédération Motocycliste Suisse

XII

FOCA	Formula One Constructor's Association
gl. M.	gleicher Meinung
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigungen vom 6. Oktober 1971
HGF	Handels- und Gewerbefreiheit
i. e. S.	im engeren Sinn
IKSt	Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr
int.	international
i. S.	im Sinn
i. w. S.	im weiteren Sinn
km/Std.	Kilometer je Stunde
lit.	Buchstabe
m. E.	meines Erachtens
MFG	Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrrad- verkehr vom 15. März 1932
Mio.	Million(en)
N	Note
N7	Nationalstrasse Nr. 7
nat.	national
NF	Neue Folge
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NSK	Nationale Sportkommission des ACS
NSR	Nationales Sportreglement des ACS
OG	Bundesgesetz über die Organisation der Bundes- rechtspflege vom 16. Dezember 1943
OR	Bundesgesetz über das Obligationenrecht vom 30. März 1911
resp.	respektive
RRB	Regierungsratsbeschluss
S.	Seite
SAR	Schweizerischer Automobil-Rennsportklub
SJZ	Schweizerische Juristen-Zeitung
sog.	sogenannt
SR	Ständerat/Systematische Sammlung des Bundes- rechts
SRFW	Schweizerische Rettungsflugwacht
Sten. Bull.	Amtliches stenographisches Bulletin der Bundes- versammlung

StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937
StVG	Strassenverkehrsgesetz der BRD
StVO	Strassenverkehrsordnung der BRD
SVG	Bundesgesetz über den Strassenverkehr vom 19. Dezember 1958
u. a.	unter anderem
usw.	und so weiter
VE	Vorentwurf
vgl.	vergleiche
VRV	Verordnung über die Strassenverkehrsregeln vom 13. November 1962
VVG	Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag vom 2. April 1908
VVO	Vollziehungsverordnung
VVV	Verordnung über Haftpflicht und Versicherungen im Strassenverkehr vom 20. November 1959
VZV	Verordnung über die Zulassung von Personen und Fahrzeugen zum Strassenverkehr vom 27. Oktober 1976
z. B.	zum Beispiel
ZBJV	Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907
Ziff.	Ziffer
ZR	Blätter für Zürcherische Rechtsprechung
ZSGV	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde-Verwaltung
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht
z. T.	zum Teil

LITERATURVERZEICHNIS

- Aubert Jean-François*, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel 1967
- Automobil-Club der Schweiz*, Zirkular der Zentralverwaltung an die Sektionen betr. Sicherheit an Rennstrecken vom 27. August 1969 und 5. August 1970
- Nationales Sportreglement, Bern 1971
 - Leitfaden für die Organisation von automobilsportlichen Veranstaltungen, Bern 1973
 - Schreiben an die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr vom 6. Januar 1975
 - Broschüre der Nationalen Sportkommission "Warum Automobilsport?", Bern 1976
 - Vorschriften der Nationalen Sportkommission, Bern 1978
- Badertscher Walter*, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Zürich 1933
- Baumann Gaudenz*, Rechte und Pflichten im Automobil-Rennsport, "Basler Nachrichten" vom 12. Juli 1969
- Bender Rolf*, Tatsachenforschung in der Justiz, Tübingen 1972
- Bentlage H.*, Motorsport im Strassenverkehrs- und Ordnungswidrigkeitenrecht, "Bochumer juristische Studien", 1981
- Bernet Felix*, Das öffentliche Interesse als Grundlage der Verwaltungstätigkeit, "Schweizerische Juristenzeitung", 1976, S. 217 ff.
- Boss Helmuth*, Kommentar zur Strassenverkehrsordnung, Ingolstadt 1971
- Brunner Albert*, Die Sportverletzung im schweizerischen Strafrecht, Diss. Zürich 1950
- Bundesrat*, Botschaft an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 24. Juni 1955, "Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft", 1955, Band II, S. 1 ff.
- Bussy André/Rusconi Baptiste*, Code suisse de la circulation routière annoté, Lausanne 1972
- Christen Roland*, Le Sport Automobile, Neuchâtel 1973
- Cimarosti Adriano*, Auto-Rennsport, Bern 1973

XVI

- Cramer Peter*, Strassenverkehrsrecht, Frankfurt 1971
- Egli Rolf*, Die Strassenfreiheit, Diss. Zürich 1967
- Eichenberger Kurt*, Rechtssetzungsverfahren und Rechtssetzungsformen in der Schweiz, "Zeitschrift für Schweizerisches Recht", Neue Folge Band 73/1954, S. 1a ff.
- Eichenberger Richard*, Zivilrechtliche Haftung des Veranstalters sportlicher Wettkämpfe, Diss. Zürich 1973
- Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement*, Polizeiabteilung, Schreiben an die Fédération Motocycliste Suisse vom 5. Februar 1959
- Schreiben an den Automobil-Club der Schweiz vom 9. Februar 1959
- Fédération Internationale de l'Automobile*, Automobilsport Jahrbuch, Paris 1979
- Fédération Motocycliste Suisse*, Schreiben an die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr vom 6. Januar 1975
- Fleiner Fritz*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, Zürich 1939
- /*Giacometti Zaccaria*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949/Neudruck 1976
- Fleiner-Gerster Thomas*, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, Zürich 1980
- Floegel Johannes/Hartung Fritz*, Strassenverkehrsrecht, München und Berlin 1958
- Frey Erwin R.*, Reobjektivierung des Strafrechts im Zeitalter der Technik, "Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter", Zürich 1961
- Full/Möhl/Rüth*, Strassenverkehrsrecht, Berlin 1980
- Gaisbauer Georg*, Zur Haftung des Veranstalters eines Autorennens gegenüber Zuschauern, "Versicherungsrecht", Heft 21, S. 500 ff., Karlsruhe 1975
- Geigel Reinhart und Robert*, Der Haftpflichtprozess, München 1976
- Giacometti Zaccaria*, Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941/Nachdruck 1979
- Die Demokratie als Hüterin der Menschenrechte, Jahresbericht 1953/54 der Universität Zürich, S. 3 ff.
- Giger Hans/Schlegel Hans*, Strassenverkehrsgesetz mit Ausführungsbestimmungen, Zürich 1974/Ergänzung 1976

- Grisel André*, Droit administratif suisse, Neuchâtel 1970
- Gygi Fritz*, Die schweizerische Wirtschaftsverfassung, Bern 1978
– Verwaltungsrechtspflege und Verwaltungsverfahren im Bund, Bern 1974
- Häfeli René*, Verstumte Motoren: Die Geschichte des Schweizer Grand Prix, Bern 1969
- Häfelin Ulrich*, Der kooperative Föderalismus in der Schweiz, ZSR, NF Band 88/1969, 2. Halbband, S. 549 ff.
- Haller Walter*, "Ausbau der Verfassungsgerichtsbarkeit?", ZSR 1978 I, S. 501 ff.
- Huber Hans*, "Über den Grundsatz der Verhältnismässigkeit im Verwaltungsrecht", ZSR 1977 I, S. 1 ff.
- Imboden Max*, Gewaltentrennung als Grundproblem unserer Zeit, "Gedanke und Gestalt des demokratischen Rechtsstaates", Wien 1965, S. 37 ff.
– /*Rhinow René*, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Basel 1976
- Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr*, Richtlinien für die Bewilligung von motorsportlichen Veranstaltungen vom 31. Oktober 1974
– Begleitschreiben zu den Richtlinien an die für den Strassenverkehr zuständigen Direktionen der Kantone vom 31. Okt. 1974
– Schreiben betr. Bewilligungspraxis von motorsportlichen Veranstaltungen an die für den Strassenverkehr zuständigen Direktionen der Kantone vom 27. Februar 1975
- Jagusch Heinrich*, Strassenverkehrsrecht, München 1980
- Jost Andreas*, Die neueste Entwicklung des Polizeibegriffs im schweizerischen Recht, Diss. Bern 1975
- Keller Alfred*, Haftpflicht im Privatrecht, Bern 1978
- Keller Max*, Haftpflicht und Versicherung in der Wertordnung des technischen Zeitalters, "Revolution der Technik – Evolutionen des Rechts", Zürich 1969
- Kölz Alfred*, Gemeinden und Kantone – von der Technik überrollt?, "Tagesanzeiger" vom 20. Februar 1978, S. 45 f.
- Krumme/Sanders/Mayr*, Kommentar zum Strassenverkehrsrecht, Stuttgart 1970
- Kubli Felix*, Haftungsverhältnisse bei Sportveranstaltungen, Diss. Zürich 1952

XVIII

- Kuhn Manfred*, Der Experte im demokratischen Rechtsstaat, "Schweizerische Juristenzeitung", 1958, S. 301 ff.
- Kummer Max*, Spielregel und Rechtsregel, "Abhandlungen zum schweizerischen Recht", Neue Folge Heft 426, Bern 1973
- Larese Wolfgang*, Wesen und Bedeutung der Realien — Wege zu ihrer Erkenntnis, Diss. Zürich 1968
- Lütkes/Meier/Wagner*, Kommentar zur Strassenverkehrs-Ordnung, Frankfurt 1977
- Lyk Reto A.*, Wirtschaftspolitisch motivierte Bewilligungspflichten im schweizerischen Recht, Diss. Zürich 1970
- Marti Hans*, Der Schutz der Verfassung, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", Band 85/1949, S. 193 ff.
- Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel 1976
- Mathys Walter*, Rechtliche Probleme des Skifahrens, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", Band 113/1977, S. 417 ff.
- Model Otto*, Funktionen und Bedeutung des Sports in ökonomischer und soziologischer Sicht, Diss. St. Gallen 1955
- Müller Georg*, Interessenabwägung im Verwaltungsrecht, "Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung", 1972, S. 337 ff.
- Müller Heinrich Andreas*, Der Verwaltungszwang, Diss. Zürich 1975
- Nef Hans*, Sinn und Schutz verfassungsmässiger Gesetzgebung und rechtmässiger Verwaltung im Bunde, "Zeitschrift für Schweizerisches Recht", Neue Folge Band 69/1950, S. 133a ff.
- Nirk Rudolf*, Skirecht, Essen 1966
- Noll Peter*, Gesetzgebungslehre, Reinbek 1973
- Oberle Max*, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Eingriffs, Diss. Zürich 1952
- Oftinger Karl*, Punktationen für eine Konfrontation der Technik mit dem Recht, "Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter", Zürich 1961
- Zur Phänomenologie des Automobilismus, "Schweizerische Juristenzeitung", 1963, S. 198 ff.
- Lärmbekämpfung in rechtlicher Sicht, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", 1964, S. 101 ff.
- Die Immissionen und ihre Abwehr, "Bedrohung unseres Lebensraumes", Zürich 1969

- Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band II/2, Zürich 1972
- Schweizerisches Haftpflichtrecht, Band I, Zürich 1975
- Pache Jean Jacques*, La responsabilité civile en matière de sports, Diss. Lausanne 1951
- Pfister A.*, Kompetenzdelegation des Bundes an die Kantone — Autobahnpolizei und Verfassung, "Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung", 1967, S. 81 ff.
- Renner Felix*, Der Mythos der "offenen" Verfassung, "Centralblatt des Schweizerischen Zofingervereins", Basel 2/1979
- Roelli Hans/Keller Max*, Kommentar zum Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag, Band I, Bern 1968
- Röhl Klaus F.*, Das Dilemma der Rechtstatsachenforschung, Tübingen 1974
- Ruck Erwin*, Schweizerisches Staatsrecht, Zürich 1957
- Schindler Dietrich*, "Richterliches Prüfungsrecht und politischer Mehrheitswille", ZSR 1955 I, S. 289 ff.
- Schwarzenbach Hans Rudolf*, Grundriss des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bern 1975
- Schweizerischer Automobil-Rennsportklub*, "SAR-News", Bern 2—4/1978
- Schweizerische Rettungsflugwacht*, "REGA" 2/1977
- Stark Emil*, Das sogenannte Handeln auf eigene Gefahr, "Schweizerische Juristenzeitung", 1954, S. 21 ff. und 40 ff.
- Ständerätliche Kommission für das Strassenverkehrsgesetz*, Schreiben an die nationalrätliche Kommission für das SVG vom 4. August 1958
- Strebel J.*, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Band I, Zürich 1934
- /*Huber Hans*, Kommentar zum Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr, Band II, Zürich 1938
- Usteri Martin*, Theorie des Bundesstaates, Zürich 1954
- Der tägliche Kampf um den Freiheitsstaat, "Schweizerische Juristenzeitung", 1963, S. 1 ff.
- Walder Hans*, Probleme bei Fahrlässigkeitsdelikten, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", 1968, S. 161 ff.
- Weber-Dürler Beatrice*, Die Rechtsgleichheit in ihrer Bedeutung für die Rechtssetzung, Bern 1973
- Weimar Wilhelm*, Die Haftung bei Auto- und Motorradrennen, "Deutsches Autorecht", München 1974, S. 288 ff.

XX

Widmer Pierre, Gefahren des Gefahrensatzes: Zur Problematik einer allgemeinen Gefährdungshaftung im italienischen und schweizerischen Recht, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", 1970, S. 289 ff.

Wolffers Arthur, Neue Aspekte des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit, "Zeitschrift des Bernischen Juristenvereins", 1977, S. 297 ff.

Wussow Werner, Das Unfallhaftpflichtrecht, Schönböhenhausen 1975

Zimmerli Ulrich, Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit im öffentlichen Recht, ZSR 1978 II, S. 1 ff.

Zuppinger Werner, Der Schutz gegen sich selbst im Polizeirecht, Diss. Zürich 1956

§ 1 EINLEITUNG

I. Problemübersicht

In der Absicht, den zahlreichen Arbeitslosen eine Beschäftigung zu verschaffen, wurde 1929 die Berner Bremgarten-Rundstrecke erbaut¹. Seit 1931 ist auf dieser Rennstrecke der Berner Grand Prix ausgetragen worden².

Am 22. August 1954 fand auf der Berner Bremgarten-Rennstrecke das letzte Grand-Prix-Rennen in der Schweiz statt³. Anlässlich des traditionellen 24-Stunden-Rennens von Le Mans in Frankreich ereignete sich am 11. Juni 1955 ein schwerer Unfall⁴. Die Veranstalter des Grossen Preises der Schweiz gaben am 21. Juni 1955 bekannt, dass sie aus Gründen der Pietät auf die Durchführung der Berner Rennen vom 21. August 1955 verzichten⁵. Unter dem Eindruck der Katastrophe von Le Mans sammelten zwischen dem 15. Oktober und 30. November 1955 die evangelischen Jugendverbände 106 718 Unterschriften unter eine Volkspetition für das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen für Motorwagen und Motorräder⁶. Am 18. Januar 1956 gelangte die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr zur Auffassung, dass Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen in der hergebrachten Form unerwünscht seien und deshalb nicht mehr bewilligt werden sollten⁷. Der Regierungsrat des Kantons Bern verweigerte mit Entscheid vom 3. Februar 1956 die Bewilligung für die Austragung des Grand Prix von Bern 1956 und wies die Polizeidirektion des Kantons Bern an, bis auf weiteres keine Bewilligungen für Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen auf öffentlichen Strassen zu erteilen⁸.

¹ Häfeli R., S. 9

² Sten. Bull. NR 1957, S. 208

³ «Der Bund» vom 17. 8. 1979

⁴ a. a. O.

⁵ «Der Bund» vom 21. 6. 1955, S. 3

⁶ Sten. Bull. NR 1957, S. 207

⁷ a. a. O., S. 208

⁸ a. a. O., S. 208

Obwohl die bundesrätliche Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über den Strassenverkehr vom 24.6.1955 die Erteilung der Bewilligung für sportliche Veranstaltungen durch die Kantone an strengere Voraussetzungen als unter der Ägide des MFG knüpfte⁹, sah der Entwurf in Art. 49 kein Verbot von Rundstreckenrennen vor¹⁰. Nach Abschluss eines langwierigen Differenzvereinigungsverfahrens wurde der Gesetzesentwurf von National- und Ständerat am 19.12.1958 verabschiedet. Seit Inkrafttreten des SVG am 1.1.1963 (Art. 107 Abs. 1 SVG; Art. 99 Abs. 1 und 2 VRV) verbietet Art. 52 SVG öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen.

Im August 1975 veranstaltete der ACS auf der Rundstrecke von Dijon-Prenois/F erstmals wieder einen Grossen Preis für Formel-1-Rennwagen¹¹. Anlässlich des Automobilsalons von Genf wurde der Öffentlichkeit im März 1977 das Projekt einer permanenten Grand-Prix-Rundstrecke in der Schweiz vorgestellt.

II. Gegenstand und Ziel der Arbeit

1. Gegenstand

Seit der Präsentation des Rundstreckenprojekts "Circuit du Loup" bei La Sarraz in der Nähe von Yverdon, einer Tiefbau-Diplomarbeit zweier Ingenieur-Studenten der ETH Lausanne, Jacques Gauthey und Eric Söderström¹², welche alle Forderungen hinsichtlich Sicherheit und Umweltschutz, die heute an ein Motodrom gestellt werden, erfüllen soll¹³ und mit dem Preis der ETH Lausanne ausgezeichnet wurde¹⁴, gewann die Frage nach der rechtlichen Würdigung des bestehenden Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen gemäss Art. 52 Abs. 1

⁹ BBl 1955, II. Band, S. 38

¹⁰ a. a. O., S. 83

¹¹ ACS-Broschüre «Warum Automobilsport?», Abschnitt «Ein erster Schritt»

¹² «Tagesanzeiger» vom 13. 1. 1978, S. 12

¹³ «Tagesanzeiger» vom 10. 1. 1978, S. 13; «Automobil Revue» vom 6. 12. 1979, S. 19

¹⁴ «Tagesanzeiger» vom 13. 1. 1978, S. 12

SVG zusehends an Aktualität. Da nun die technischen Voraussetzungen für die Erstellung und den Betrieb einer sicheren, umweltfreundlichen Rennstrecke zweifellos geschaffen sind, scheint der Zeitpunkt gekommen, zu untersuchen, ob das Verbot unter dem Aspekt der Verfassungskonformität und nach rechtsstaatlich-gesetzgeberischen Überlegungen als gerechtfertigt erscheint.

2. Ziel

Es soll gezeigt werden, welche motorsportlichen Veranstaltungen heute bewilligungspflichtig, welche verboten sind. Sodann wird die Entwicklung der gesetzlichen Regelung dargestellt sowie deren Problematik vor Augen geführt. Nach verschiedenen rechtsstaatlichen Gesichtspunkten wird die Berechtigung der Existenz und des Inhalts von Art. 52 SVG untersucht. Den Abschluss bildet ein rechtsvergleichender Exkurs.

1. Kapitel: Terminologisches

§ 2 DIE VERSCHIEDENEN ARTEN MOTORSPORTLICHER VERANSTALTUNGEN¹

I. Rennen

Als Rennen gelten alle motorsportlichen Veranstaltungen, bei denen die Bewertung hauptsächlich nach der erzielten Geschwindigkeit erfolgt oder eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 50 km/Std. verlangt wird (Art. 72 Abs. 1 SVG). Darunter fallen insbesondere:

1. *Rundstreckenrennen* auf öffentlichen Strassen, bei denen die gleiche Strecke ununterbrochen mehrmals zu befahren ist und die Bewertung nach der Zeit erfolgt.
2. *Bergrennen* auf einer bestimmten Strecke einer Bergstrasse.
3. *Autoslaloms*, d. h. Geschicklichkeits-Wettbewerbe mit Motorwagen, bei denen eine Anzahl Hindernisse möglichst fehlerfrei umfahren werden müssen und die Klassierung der Teilnehmer nach der gefahrenen Zeit und Zeitzuschlägen für begangene Fehler erfolgt.
4. *Kartrennen*, d. h. Geschwindigkeits-Wettbewerbe mit besonderen vierrädrigen Motorfahrzeugen (Karts) auf eigens dafür erstellten Bahnen oder auf der öffentlichen Strasse.
5. *Stock-Car-Rennen*, bei denen die Teilnehmer einander durch gegenseitiges Rammen und Beschädigung der Fahrzeuge zum Ausscheiden zwingen dürfen.

¹ Unveröffentlichte Richtlinien der IKSt, S. 1 ff.

6. *Auto-Cross*, d. h. Geschwindigkeits-Wettbewerbe mit Motorwagen auf ebenem oder hügeligem Rundkurs im Gelände.
7. *Moto-Cross*, d. h. Geschwindigkeits-Wettbewerbe mit Motorrädern auf hügeligem Rundkurs im Gelände.
8. *Rasenrennen*, d. h. Rundstreckenrennen im ebenen Gelände.
9. *Ballonverfolgungsfahrten*, bei denen die Teilnehmer nach ihrer Ankunftszeit beim Landeplatz des Ballons klassiert werden.

II. *Parcoursfahrten*

Parcoursfahrten sind motorsportliche Wettbewerbe, bei welchen auf einer gegebenen oder durch die Teilnehmer frei zu wählenden Strecke bestimmte Aufgaben zu lösen sind.

Als *Parcoursfahrten* gelten insbesondere:

1. *Rallyes*, d. h. Ausdauerwettbewerbe, bei denen auf festgelegten Strecken die Einhaltung von vorgeschriebenen Durchschnittsgeschwindigkeiten verlangt wird. Werden Geschwindigkeitsprüfungen auf abgesperrten Strecken in die Wertung einbezogen, so gelten hierfür die Bestimmungen für Rennen. Ebenso gelten *Rallyes* mit höheren Durchschnittsgeschwindigkeiten als 50 km/Std. als Rennen.
2. *Zuverlässigkeits- oder Orientierungsfahrten*, d. h. Wettbewerbe, bei welchen für die Klassierung nur die zeitlich festgelegte Regelmässigkeit und die Orientierung im Gelände berücksichtigt werden. Bei *Zuverlässigkeitsfahrten* können auch allfällige Zwischenprüfungen bewertet werden.
3. *Stern- oder Zielfahrten* mit verschiedenen Startorten, aber gleichem Ziel.
4. *Bildersuchfahrten, Fotopirschen usw.*, bei welchen ausser der zeitlichen Regelmässigkeit und der Orientierung im Gelände weitere Aufgaben bewertet werden, wie Auffinden oder Erkennen bestimmter Objekte mittels Fotounterlagen.
5. *Verbrauchswettbewerbe*, bei denen eine bestimmte Strecke in vorgeschriebener Zeit mit möglichst geringem Treibstoffverbrauch zurückgelegt werden muss.

III. Geschicklichkeits-Wettbewerbe

Geschicklichkeits-Wettbewerbe sind Veranstaltungen auf einem bestimmten Gelände (Platz, Wiese, Areal), bei welchen die Teilnehmer mit ihrem Fahrzeug künstlich angelegte oder natürliche Hindernisse auf vorgeschriebene Art und Weise bezwingen müssen und bei welchen die Klassierung ausschliesslich nach Fehlerpunkten erfolgt. Sie werden auch *Gymkhanas*, *Turniere* und *Trials* (mit Motorrädern) genannt. Darunter fallen auch *Autoslaloms*, bei denen die Bewertung nur nach Fehlerpunkten erfolgt.

2. Kapitel: Entwicklung der gesetzlichen Regelung

§ 3 DIE REGELUNG DES MFG

1. Sachliche Geltung

Das Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr vom 15. März 1932 stellte Bestimmungen auf über die Verwendung von Motorfahrzeugen und Fahrrädern im öffentlichen Verkehr sowie Verkehrsvorschriften für die Benützer der dem Motorfahrzeug oder dem Fahrrad geöffneten Strassen (Art. 1 Abs. 1). Öffentlicher Verkehr bedeutete: Verkehr auf öffentlichen Strassen¹. Über den öffentlichen Charakter einer Strasse entschied nicht das Eigentum an derselben, noch deren Zustand (Bau, Breite), sondern die Art und Weise ihres Gebrauches: "Eine öffentliche Strasse im Sinne des Gesetzes ist jede tatsächlich dem Gemeingebrauch geöffnete, also nicht dem Sondergebrauch einzelner vorbehaltene Strasse, gleichgültig, ob sie durch den Verfügungsberechtigten formell der Allgemeinheit geöffnet wurde, oder ob sich bloss tatsächlich ein (geduldeter) Gemeingebrauch daran herausgebildet hat²." Das MFG kam nicht zur Anwendung, wenn die Fahrzeuge in Garagen, Fabrikliegenschaften, auf Höfen, auf landwirtschaftlichen Grundstücken, auf Rennbahnen usw. benützt wurden³.

¹ Strebel J., S. 86 N 11

² ders., S. 88 N 16

³ Badertscher W., S. 2

2. Wettfahrten mit Motorfahrzeugen

Wettfahrten auf der Strasse waren ohne Bewilligung der kantonalen Behörde verboten. Die Bewilligung durfte nur erteilt werden, wenn eine besondere Versicherung für den Schaden abgeschlossen worden war, für den die Veranstalter und die Teilnehmer haftpflichtig werden konnten (Art. 28 Abs. 1 MFG).

2.1 Begriff der Wettfahrt

Der Vorentwurf (VE) des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes zu einem Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr (MFG) vom 15.9.1930 definierte in Art. 27 die Wettfahrt wie folgt: "Die Wettfahrten sollen zeigen, was ein Wagen unter gewissen Voraussetzungen, die für alle an der Wettfahrt Teilnehmenden gleich sind, leisten kann. Die Wettfahrt gestattet, Wagen gegen Wagen abzuwägen. Man will bei solchen Wettfahrten feststellen, welche Leistungs- und Konkurrenzfähigkeit die Automobilindustrie aufweist." J. Strebel nannte als Kriterium für die Anwendung der Vorschriften des Art. 28 MFG die Erzielung einer möglichst hohen Geschwindigkeit, welche für den Sieg entscheidend oder doch mitentscheidend sei⁴. Das Bundesgericht verstand unter der wettbewerbsmässigen Verwendung des Automobils "jede Inbetriebsetzung des Wagens, mit der nicht nur die Fortbewegung bezweckt, sondern in gleicher Betätigung mit anderen Fahrem eine bessere, hervorstechende Leistung angestrebt wird"⁵.

2.2 Das Wettfahrtverbot

Art. 28 Abs. 1 stellte ein Wettfahrtsverbot mit Erlaubnisvorbehalt auf: "Wettfahrten auf öffentlicher Strasse sind nur mit besonderer Bewilligung statthaft." Dieses Verbot war eidgenössischen Rechtes, wenn auch die kantonalen Behörden zur Erteilung der Be-

⁴ Strebel J., N 2 zu Art. 28

⁵ BGE 64 II 433

willigung zuständig waren⁶. Das Wettfahrtverbot galt nur für Wettfahrten auf öffentlichen Strassen. Wettfahrten auf den dem öffentlichen Verkehr dauernd verschlossenen Strassen, auf geschlossenen Rennbahnen, auf dem privaten Fabrikareal usw. fielen nicht unter Art. 28. Es bedurfte daher in diesen Fällen weder einer besonderen Bewilligung noch einer besonderen Versicherung⁷.

2.3 Bewilligung von Wettfahrten

Die Bewilligung einer Wettfahrt war eine Polizeierlaubnis. Es sollte in der Bewilligung gesagt werden, an welche Bedingungen die Erlaubnis der Wettfahrt geknüpft war⁸. Die zur Erteilung der Bewilligung zuständige Behörde wurde durch das kantonale Recht bestimmt, das auch einen allfälligen Instanzenzug ordnete⁹. Gegen die Erteilung von Bewilligungen für Wettfahrten auf Durchgangsstrassen¹⁰ stand dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement das Einspracherecht zu (Art. 28 Abs. 3 MFG). Die kantonalen Behörden hatten das Departement über die Erteilung von Bewilligungen zu Wettfahrten auf Durchgangsstrassen zu informieren, wenn sie nicht vorzogen, es zuvor um die Zustimmung zu begrüssen, wozu sie allerdings nicht verpflichtet waren¹¹.

2.4 Die Spezialversicherung

Die Spezialversicherung war für alle Wettfahrten obligatorisch; ohne Nachweis ihres Bestehens durfte die Wettfahrtbewilligung nicht erteilt werden. Die zuständigen kantonalen Behörden waren gemäss Art. 28 Abs. 1 MFG verpflichtet, vom Veranstalter den Nachweis des Bestehens der erforderlichen Spezialversicherung zu

⁶ Strebel J., N 4 zu Art. 28

⁷ ders., N 5 a. a. O.

⁸ ders., N 6 a. a. O.

⁹ ders., N 8 a. a. O.

¹⁰ vgl. Definition in Art. 2

¹¹ Strebel J., N 11 zu Art. 28

verlangen, weil die gesetzliche Haftpflichtversicherung des Automobilhalters nach Art. 37 MFG für das Risiko der Wettfahrten nicht ausreichte. Eine Verletzung dieser Pflicht konnte die fehlbaren Behörden und den Kanton nach Massgabe der kantonalen Verantwortlichkeitsgesetze für den Schaden, der den Betroffenen aus dem Fehlen der Versicherung erwachsen mochte, verantwortlich machen¹². Da das Gesetz die Bedingungen für die "besondere Versicherung" nicht fixierte, waren diese von Fall zu Fall durch die Bewilligungsbehörde zu bestimmen, wenn keine kantonalen Vorschriften bestanden.

2.5 Verkehrsvorschriften

Laut Art. 28 Abs. 2 MFG konnten bei Erteilung der Bewilligung für die Durchführung einer Wettfahrt Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften des Gesetzes zugestanden werden. Die Kantone konnten durch gesetzliche Erlasse ein- für allemal den Rahmen abgrenzen, innerhalb welchem Erleichterungen hinsichtlich der Verkehrsvorschriften gestattet werden durften oder es den Behörden überlassen, von Fall zu Fall nach ihrem Ermessen zu verfügen¹³.

Die Erleichterungen hinsichtlich der Verkehrsvorschriften sollten nicht weitergehen, als die erfolgreiche Durchführung der Wettfahrt es erheischte und nie soweit, dass das, was nach vernünftigem, verantwortungsbewusstem Ermessen an Sicherheit für die Teilnehmer, Zuschauer und Dritte mindestens verlangt werden musste, nicht mehr gewährleistet war. Auch sollte nach Möglichkeit versucht werden, durch die Anordnung anderer Sicherheitsmassnahmen auszugleichen, was diese Dispens von der Beobachtung der Verkehrsregeln an Verringerung der Verkehrssicherheit zur Folge hatte. Je besser dies geschehen konnte, desto eher durfte auch Dispens erteilt werden. Der Führer, der von dieser Gebrauch machte, handelte nicht widerrechtlich, wurde daher weder zivil- noch strafrechtlich schuldhaft, wenn dadurch ein Unfall entstand¹⁴.

¹² Strebel J., N 11 zu Art. 28

¹³ ders., N 23 a. a. O.

¹⁴ Strebel J., N 24 zu Art. 28

2.6 Sicherungsmassnahmen

Quasi als Kompensation der Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften statuierte Art. 28 Abs. 2 die Möglichkeit, dass die Bewilligungsbehörde besondere Sicherungsmassnahmen zur Verringerung der mit der Wettfahrt verbundenen Gefahren vorschreiben konnte. Auch hier konnten die Kantone entweder mittels eines gesetzlichen Erlasses für alle Fälle oder die kantonalen Behörden von Fall zu Fall entscheiden. Mit der Bewilligung verbundene Vorschriften zur Vorkehr besonderer Sicherungsmassnahmen stellten sich rechtlich als an die Polizeibewilligung geknüpfte Auflagen dar. Sie konnten inhaltlich verschiedener Art sein: Vorschriften für die Absperrung, das Mitnehmen von Passagieren, die Signalisierung, die Aufstellung der Zuschauer, die Beteiligung bestimmter Wagentypen, die Abstände der Wagen usw. Die Nichtbeachtung solcher Vorschriften stellte eine Widerrechtlichkeit dar, die, wenn sie für einen Unfall kausal war, die zivilrechtliche Haftbarkeit derjenigen, die sie zu beachten verpflichtet gewesen waren, auslöste; sie konnte kantonalrechtlich unter Strafe gestellt werden. Die Kantone sollten die Durchführung der Wettfahrten überwachen und ihre Organe eingreifen lassen, wenn die Bedingungen, unter denen die Fahrt gestattet wurde, nicht erfüllt waren¹⁵.

3. Strafbestimmungen

3.1 Strafbarkeit des Veranstalters

3.1.1 Durchführung von Wettfahrten ohne Bewilligung

Das MFG enthielt keine Sanktion für Veranstalter, die ohne Einholung der Bewilligung eine motorsportliche Veranstaltung auf öffentlichen Strassen abhielten. Zweifellos ist Strebel zuzustimmen, wenn er feststellt, dass dies eine bedenkliche Lücke des Gesetzes war¹⁶.

¹⁵ ders., N 25 a. a. O.

¹⁶ Strebel J., N 32 zu Art. 28

3.1.2 Unterlassung der vorgeschriebenen besondern Sicherungsmassnahmen

Auch das Nichtbeachten der Vorschrift, besondere Sicherungsmassnahmen vorzukehren, war mit einer eidgenössischen Strafsanktion nicht bedroht. Dagegen konnten die Kantone diese Unterlassung nach kantonalem Recht unter Strafe stellen¹⁷.

3.2 Strafbarkeit der Fahrzeugführer

3.2.1 Teilnahme an einer nicht bewilligten Wettfahrt

Strafbar waren die Führer, die an einer nicht bewilligten Wettfahrt teilnahmen, sofern sie nicht in entschuldbarer Unkenntnis über das Fehlen der Bewilligung handelten. Die Bestrafung erfolgte nach Art. 58 MFG: Der Führer hatte eine Verkehrsvorschrift übertreten; denn Art. 28 MFG verbot nicht nur die Veranstaltung nicht bewilligter Wettfahrten, sondern auch die Teilnahme daran¹⁸.

3.2.2 Verletzung der Verkehrsregeln

Beachteten die Teilnehmer anlässlich der Wettfahrt die Verkehrsvorschriften des Gesetzes nicht, dann waren sie wiederum nach Art. 58 MFG strafbar¹⁹. Selbstverständlich traf dies nur dann zu, wenn mit der Bewilligung nicht Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften des Gesetzes i. S. von Art. 28 Abs. 2 MFG zugestanden wurden.

3.2.3 Nichtbeachten der vorgeschriebenen besondern Sicherungsmassnahmen

Soweit es sich bei den Massnahmen, welche bei Bewilligung gemäss Art. 28 Abs. 2 MFG vorgeschrieben werden konnten, um

¹⁷ ders., N 34 a. a. O.

¹⁸ ders., N 33 a. a. O.

¹⁹ Strebel J., N 34 zu Art. 28

Verkehrsvorschriften handelte, war bei deren Übertretung der Motorfahrzeugführer nach Art. 58 MFG strafbar.

3.3 Strafbarkeit des Halters oder Geschäftsherrn

Der Halter oder Geschäftsherr, der einen Führer fahren liess oder liess, konnte nur wegen Teilnahme an dessen Delikt verfolgt werden²⁰.

4. Wettfahrten mit Fahrrädern

Art. 28 (Wettfahrten) sprach nur von Wettfahrten auf der Strasse. Aus der Überschrift von Art. 17 (A. Motorfahrzeuge) ging hervor, dass Art. 28 nur die Wettfahrten erfasste, bei denen Motorfahrzeuge beteiligt waren, allein oder zusammen mit anderen Fahrzeugen. Wenn auch nur *ein* Motorfahrzeug beteiligt war, mussten die Vorschriften des Art. 28 berücksichtigt werden.

Für Wettfahrten mit Fahrrädern (allein oder zugleich mit andern Nicht-Motorfahrzeugen) wurde Art. 28 durch Art. 30 sinngemäss anwendbar erklärt²¹.

5. Zusammenfassung

Die Strassenhoheit als die Befugnis, über den Bau und den Unterhalt der Strassen sowie über deren Benützung Recht zu setzen und anzuwenden, steht grundsätzlich den Kantonen zu²². Laut Art. 37^{bis} Abs. 2 BV bleibt den Kantonen das Recht gewahrt, den Automobil- und Fahrradverkehr auf ihrem Gebiet zu beschränken oder zu untersagen, soweit es sich nicht um die Inanspruchnahme der Strassen im Dienste des Bundes und nicht um bundesrätlich offen erklärte Durchgangsstrassen handelt²³. Es war deshalb folgerichtig, dass das Gesetz nur den Rahmen festlegte, innerhalb

²⁰ ders., N 33 a. a. O.

²¹ Strebel J., N 3 zu Art. 28

²² ders., N 3 zu Art. 2-3

²³ ders., Einleitung N 17; vgl. Art. 2 und Art. 3, Abs. 1

dessen es dem Kanton überlassen blieb, Wettfahrten mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern zu bewilligen. Da nach eidgenössischem Recht kein Anspruch auf Erteilung der Bewilligung bestand, konnte jeder Kanton die Veranstaltung von Wettfahrten auf seinem Gebiet gänzlich verbieten oder sie nur in beschränktem Umfange (z. B. nur zu bestimmten Jahres- oder Tageszeiten usw.) zulassen²⁴. Diese föderalistische Lösung erscheint schon deshalb sehr sachgerecht, weil die kantonalen Behörden am besten zu beurteilen vermögen, auf welchen Strassen unter Berücksichtigung deren Zustandes und Eigenschaften Wettfahrten allenfalls zu gestatten und welche Auflagen an die Polizeibewilligung zu knüpfen sind.

Liess der Kanton die Veranstaltung grundsätzlich zu, dann hatte er einen weiten Spielraum freien Ermessens. Er war nicht verpflichtet, die Bewilligung schon dann zu erteilen, wenn die Veranstalter den Bestand der erforderlichen Spezialversicherung nachwiesen und für die Beachtung der üblichen Sicherungsmassnahmen Gewähr boten. Er konnte die Erfüllung weiterer Bedingungen verlangen, z. B. hinsichtlich der Schonung der Strassen und ihrer Anwohner. Immerhin mussten solche Bedingungen nach sachlichen Gesichtspunkten aufgestellt werden und allgemeine Geltung haben, damit der Grundsatz der Rechtsgleichheit nicht verletzt wurde²⁵.

Die Bewilligung wurde stets nur für eine bestimmte Veranstaltung erteilt. Sie konnte nicht zum voraus für Wettfahrten bestimmter Art oder für periodisch wiederkehrende Veranstaltungen ausgestellt werden, schon nicht wegen der Versicherung, deren Bestand jedesmal nachzuweisen war²⁶.

²⁴ ders., N 9 zu Art. 28

²⁵ Strebel J., N 9 zu Art. 28

²⁶ ders., N 10 a. a. O.

§ 4 DIE LÖSUNG DES SVG

*I. Der Entwurf eines BG über den Strassenverkehr*²⁷

1. Geltungsbereich (Art. 1)²⁸

In seiner Botschaft zum Entwurf vom 24. Juni 1955²⁹ umschrieb der Bundesrat den Geltungsbereich des Gesetzes folgendermassen: "Das Gesetz gilt im allgemeinen nur auf den öffentlichen Strassen (Abs. 1). Unter Strassen ist aller dem Verkehr dienende Boden zu verstehen, auch ein Platz, eine Brücke, eine Unterführung usw. Für die Öffentlichkeit einer Strasse ist nicht das Eigentum, sondern der Gebrauch massgebend. Öffentlich ist eine Strasse, die von jedermann benützt werden kann. Nicht nötig ist, dass sie allen Verkehrsarten offen stehe; auch ein Fahrradweg ist öffentlich, wenn ihn jeder beliebige Radfahrer benützen darf³⁰."

2. Verfügungen über die Strassenbenützung (Art. 2–4)³¹

Zur Frage der Abgrenzung der diesbezüglichen Kompetenzen hielt die bundesrätliche Botschaft fest: "Die Kantone haben die Strassenhoheit, soweit sie nicht durch das Bundesrecht eingeschränkt ist (Art. 2 Abs. 1) ... Auch die Strassenbenützung zu verkehrsfremden Zwecken, z. B. zum Zur-Schaustellen oder Feilbieten von Waren, untersteht dem kantonalen Recht. Die örtliche Verkehrsregelung werden die Kantone zweckmässigerweise den Gemeinden überlassen (Art. 2 Abs. 2), was nicht ausschliesst, dass sie über deren Anordnungen die Aufsicht führen³²."

²⁷ BBl 1955, II. Band, S. 69 ff.

²⁸ a. a. O., S. 69

²⁹ a. a. O., S. 1 ff.

³⁰ BBl 1955 II, S. 8

³¹ a. a. O., S. 69 f.

³² a. a. O., S. 9

3. Sportliche Veranstaltungen (Art. 49)³³

Für die Regelung der sportlichen Veranstaltungen schlug der Bundesrat folgende Bestimmung vor:

- ¹ Motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen, ausgenommen Ausflugsfahrten, bedürfen der Bewilligung der Kantone, deren Gebiet befahren wird.
- ² Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn die Veranstalter Gewähr bieten für einwandfreie Durchführung, wenn die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet, die nötigen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden und die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung abgeschlossen ist.
- ³ Die kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften gestatten, wenn genügende Sicherheitsmassnahmen getroffen sind.

Die bundesrätliche Botschaft erläuterte den Inhalt dieser Bestimmung wie folgt: "Bisher war nur für sog. Wettfahrten, in Zukunft soll dagegen für alle motor- und radsportlichen Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen die Bewilligung der Kantone nötig sein, deren Gebiet befahren wird; dies wegen des dichtern Verkehrs und der zunehmenden Zahl dieser Veranstaltungen. Die Erteilung der Bewilligung wird an strengere Voraussetzungen geknüpft: Die Fahrt darf den allgemeinen Verkehr nicht übermässig behindern, und die Veranstalter müssen für eine einwandfreie Durchführung Gewähr bieten³⁴." Im übrigen übernahm Art. 49 die Regelung des MFG.

4. Zusammenfassung

Art. 49 des Gesetzesentwurfs stellte eine Weiterentwicklung und Verfeinerung der Bestimmung von Art. 28 MFG dar. Nach wie vor sollte die Kompetenz zur Bewilligung von sportlichen Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen den Kantonen zustehen.

³³ a. a. O., S. 83

³⁴ BBl 1955 II, S. 38

Das SVG sollte nur die Minimalanforderungen festlegen, welche ein Veranstalter erfüllen musste, damit die kantonale Behörde die Durchführung einer Wettfahrt bewilligen durfte. Einzig die Erteilung der Bewilligung wurde an strengere Voraussetzungen geknüpft als in Art. 28 MFG.

II. Volkspetition für das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen

Unter dem Eindruck des schweren Unfalls anlässlich des traditionellen 24-Stunden-Rennens von Le Mans (Frankreich) am 11. Juni 1955 sammelten die evangelischen Jugendverbände zwischen dem 15. Oktober und 30. November 1955 106 718 Unterschriften unter eine Volkspetition für das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen für Motorwagen und Motorräder. Die Petition der Jugendlichen aus dem Christlichen Verein Junger Männer, der Jugendbünde vom Blauen Kreuz, der Jungen Kirche und des Zwingli-Bundes wurde der Bundeskanzlei mit folgendem Text eingereicht:

”Durch die Entwicklung der Technik sind Automobil- und Motorradrennen auf Rundstrecken nicht nur für die Fahrer selbst, sondern auch für die Zuschauer derart lebensgefährlich geworden, dass die unterzeichneten Männer, Frauen und Jugendlichen vom 16. Altersjahr an hiermit an die Bundes- und Kantonsbehörden gelangen mit der dringenden Bitte, durch die ihnen zur Verfügung stehenden gesetzlichen Mittel die Durchführung von öffentlichen Rundstreckenrennen für Motorwagen und Motorräder für immer und für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft nicht zu gestatten bzw. zu verbieten³⁵.“

III. Die parlamentarischen Beratungen

Der Gesetzesentwurf sowie die dazugehörige Botschaft des Bundesrates wurden im Bundesblatt vom 7. Juli 1955 veröffentlicht³⁶.

³⁵ Sten. Bull. NR 1957, S. 207

³⁶ BBl 1955 II, S. 1 ff.

Anlässlich der Beratung des Art. 49 (sportliche Veranstaltungen) vom 19. März 1957 beantragte die nationalrätliche Kommission dem Rat Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates³⁷. In dieser Sitzung führte der Berichterstatter des Nationalrates aus, zwischen den Beratungen der Expertenkommission und denjenigen der nationalrätlichen Kommission habe sich das schwere Rennunglück von Le Mans (am 11. Juni 1955) ereignet. Obwohl sich die vorberatende nationalrätliche Kommission auch mit der Frage beschäftigt habe, ob Rennen im neuen Gesetz zu verbieten seien, was in einer Zuschrift an die Kommission vom 15. Dezember 1955 ausdrücklich verlangt worden sei, habe sich diese doch nicht dazu entschliessen können, ein Verbot in das Gesetz aufzunehmen³⁸. Eine andere Meinung vertraten zwei Ratsherren, die Anträge auf ein Verbot von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen auf dem ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft stellten³⁹. Die Vorschläge der beiden Nationalräte zeigten sogleich die Problematik eines Verbots von Rundstreckenrennen auf. Der nationalrätliche Berichterstatter gab zu bedenken, dass die Formulierungen der Verbotsanträge offen liessen, ob auch die Rennen auf speziellen Pisten, Rasenrennen und Motocross-Veranstaltungen unter eine solche Normierung fielen⁴⁰. Eine diesbezügliche Präzisierung schien unumgänglich. Als mögliche Lösung wurde die Regelung der Strassenverkehrsordnung der Bundesrepublik Deutschland vom 29. März 1956 angeführt⁴¹, deren § 5 Abs. 3 (übermässige Benutzung öffentlicher Strassen) wie folgt lautet: "Rennveranstaltungen mit Kraftwagen auf öffentlichen Strassen sind verboten." Dieser Wortlaut besagt e contrario, dass Rennen auf speziellen Pisten erlaubt sind⁴².

Weitere Schwierigkeiten entstanden hinsichtlich der Kompetenzfragen. In der vorberatenden nationalrätlichen Kommission setzte sich die Meinung durch, dass das Recht, Rennen zu bewilligen oder zu verbieten, nach wie vor den Kantonen verbleiben sollte⁴³.

³⁷ Sten. Bull. NR 1957, S. 205

³⁸ Sten. Bull. NR 1957, S. 207

³⁹ Sten. Bull. NR 1957, S. 205

⁴⁰ a. a. O., S. 206

⁴¹ a. a. O., S. 206

⁴² Floegel/Hartung, S. 180

⁴³ Sten. Bull. NR 1957, S. 207

Die Kommission wünschte nachdrücklich, dass der Bund gewisse Minimalvorschriften über die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen, die für alle Rennen Gültigkeit hätten, fixiere. Da jedoch gewisse Sicherheitsvorschriften den gegebenen Örtlichkeiten anzupassen seien, müssten sie deshalb von den Kantonen erlassen werden, die auch die Verantwortung dafür zu tragen hätten⁴⁴.

Gemäss Art. 98 Abs. 1 des Entwurfs sollte der Bundesrat die zum Vollzug des Gesetzes notwendigen Vorschriften erlassen. Die Kantone hätten im Rahmen dieser grundsätzlichen Normen die einzelnen Rennveranstaltungen bewilligen oder ablehnen können. Damit wäre auch dem Umstand Rechnung getragen worden, dass es unmöglich ist, bis in alle Details Vorschriften aufzustellen, die für alle Rennen in gleicher Weise gelten müssten und damit dem Einzelfall keineswegs gerecht werden könnten.

In der ständerätlichen Kommission wurde lebhaft darüber diskutiert, ob ein solches Verbot verfassungsmässig überhaupt zulässig sei. Wenn das Gesetz (in Art. 2) die Strassenhoheit der Kantone schon positiv festlege, so gehe es nicht an, ihnen vorzuschreiben, was sie auf ihren Strassen bewilligen dürften und was nicht⁴⁵.

Ebenso vertrat der Bundesrat die Meinung, dass in erster Linie die Kantone für solche Verbote zuständig seien, weshalb das Verbot nicht bereits in die bundesrätliche Fassung aufgenommen worden sei⁴⁶. Der ständerätliche Berichterstatter betonte im weiteren, dass das Verbot der Durchführung von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sich nur auf die *öffentlichen* Strassen beziehe, weil das Gesetz nur auf diese Anwendung finde (vgl. Art. 1 des Entwurfs). Rennen auf einer privaten Bahn würden – unter Vorbehalt allfälliger kantonaler Bestimmungen – nicht unter das Verbot dieses Gesetzes fallen⁴⁷.

Im Verlaufe der Gesetzesberatung vertrat ein Ständerat die Ansicht, dass man nicht die Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen verbieten und gleichzeitig die Motorflugveranstaltungen gestatten könne. Es sei auch unlogisch, die Rundstreckenrennen zu untersagen, die Bergrennen aber zu tolerieren⁴⁸. Zudem um-

⁴⁴ a. a. O., S. 208

⁴⁵ Sten. Bull. SR 1958, S. 113

⁴⁶ a. a. O., S. 113

⁴⁷ a. a. O., S. 113 f.

⁴⁸ a. a. O., S. 114

schreibe Art. 49 Abs. 2 ganz klar die Voraussetzungen, unter welchen die Kantone die Bewilligung für die Durchführung eines Rennens erteilen dürften. Der Bund wache somit über die Einhaltung dieser Minimalvorschriften durch die Kantone. Die Verbotsnorm sei zu starr, denn es sei möglich, dass zu einem späteren Zeitpunkt die Organisatoren genügende Sicherheitsmassnahmen für die Veranstaltung eines Rennens trafen.

Die ständerätliche Kommission hielt dafür, dass die eigentlichen Rundstreckenrennen für Automobile und Motorräder untersagt werden. Dagegen sollte man Rasenrennen, Motocross-Konkurrenzen und ähnliche Veranstaltungen gestatten, wobei die genauere Abgrenzung dem Bundesrat zu überlassen wäre, weil ein in das Gesetz passendes einfacheres Kriterium schwerlich zu finden sei⁴⁹.

Die nationalrätliche Kommission stimmte dieser Auffassung zu und ersuchte die Polizeiabteilung, ihr eine neue Formulierung zu unterbreiten. Diese lautete wie folgt:

„Öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sind verboten. Der Bundesrat kann einzelne Ausnahmen gestatten oder das Verbot auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen ausdehnen; er berücksichtigt bei seinem Entscheid vor allem die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung⁵⁰.“

Unter öffentlichen wurden die für jedermann zugänglichen Veranstaltungen verstanden. Die Ausdehnung des Verbots erlaubte dem Bundesrat, die damals aufgekommenen Stock-Car-Rennen, bei denen die Teilnehmer einander durch gegenseitiges Rammen und Beschädigen der Fahrzeuge zum Ausscheiden zwingen durften, ebenfalls zu untersagen. Andererseits bot diese Kompromisslösung dem Bundesrat die Möglichkeit, einzelne Ausnahmen zu gestatten, wobei er sich an die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung zu halten hätte.

Anlässlich des Differenzbereinigungsverfahrens erklärte der ständerätliche Berichterstatter die Problematik der ersten Fassung des Verbots („Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sind verboten“), an welcher der Ständerat festhalten wollte, weil er die

⁴⁹ Sten. Bull. SR 1958, S. 338

⁵⁰ Sten. Bull. NR 1958, S. 665

Kompetenz des Bundesrates, einzelne Ausnahmen gestatten zu können, als Aushöhlung des absoluten Verbotes betrachtete⁵¹.

Der Kommissionspräsident legte dar, dass das Gesetz nach Art. 1 ausdrücklich nur den Verkehr auf den öffentlichen Strassen ordne. Nun sei aber eine Strasse im Sinne von Art. 1 des Gesetzes nur so lange öffentlich, als sie der Öffentlichkeit für den Verkehr tatsächlich zur Verfügung stehe. Wenn eine Strasse dagegen dauernd oder auch nur zeitweilig der öffentlichen Benützung verschlossen werde — wie dies beim Berner Grand Prix jeweils der Fall war —, sei sie für diese Zeit eben keine öffentliche Strasse mehr im Sinne von Art. 1 des Gesetzes⁵².

Mit der neuen Fassung des Art. 49 Abs. 1 fielen diese Schwierigkeiten weg. Hier werde nämlich der Geltungsbereich selbständig umschrieben, indem man zunächst von "öffentlichen" Rundstreckenrennen spreche, womit alle jene Rundstreckenrennen gemeint seien, die öffentlich abgehalten werden, d. h. zu denen das Publikum Zutritt habe. Sobald ein Rundstreckenrennen diese Bedingung erfülle, falle es unter das Verbot, möge es auf abgesperrter oder nicht abgesperrter Strasse, auf einer Rennbahn oder im offenen Gelände stattfinden.

Im weitem erhalte der Bundesrat aber auch die Möglichkeit, das Verbot auf weitere Motorfahrzeugrennen auszudehnen, die keine Rundstreckenrennen seien oder sich nicht vor Zuschauern abspielten, namentlich auch auf die erwähnten ominösen Stock-Car-Rennen⁵³.

Aber auf der andern Seite habe doch auch der Bogen nicht überspannt werden dürfen. Es hätten gewisse Ausnahmen in Aussicht genommen werden müssen. Es habe den Befürwortern des Rennverbotes nie vorgeschwebt, dass zum Beispiel Rasenrennen mit Motorrädern, die im Kreise herumführten und darum Rundstreckenrennen seien, verboten werden müssten. Der Kommissionsprecher erwähnte, dass einzelne dieser Veranstaltungen die militärische Tüchtigkeit der Motorradfahrer fördern sollen. Seines Erachtens entspreche es einem Gebot der Klugheit und des Masshaltens im Verboten, wenn man der Ausdehnung auf weitere un-

⁵¹ Sten. Bull. SR 1958, S. 353

⁵² Sten. Bull. SR 1958, S. 353

⁵³ a. a. O., S. 353

erwünschte Rennen die Ausnahme für harmlose und nicht zu be-
 anstandende Veranstaltungen gegenüberstelle. Dem Bundesrat
 werde ja bei der Ausdehnung des Verbotes und bei der Bewilli-
 gung der Ausnahmen nicht freie Hand gelassen, vielmehr werde
 es ihm ausdrücklich zur Pflicht gemacht, dass er bei seinem Ent-
 scheid vor allem die Verkehrssicherheit und die Verkehrserzie-
 hung berücksichtige. Zusammenfassend dürfe man festhalten,
 dass die neue Fassung des ersten Absatzes von Art. 49 das Verbot
 der verpönten Rennen nicht abschwächen, sondern die Grenze
 zwischen verbotenen und erlaubten motorsportlichen Veranstal-
 tungen zweckmässiger ziehen wolle. Weil für diese neue Grenz-
 ziehung keine einfache Kurzformel gefunden werden könne,
 müsse sie teilweise dem Bundesrat überlassen werden. Es sei nicht
 daran zu zweifeln, dass der Bundesrat im einzelnen das richtige
 Mass finden werde, ganz abgesehen davon, dass das Parlament
 stets Möglichkeiten hätte, auf die Ausführung des Gesetzes einzu-
 wirken⁵⁴.

Mit der Annahme der neuen Fassung des Art. 49 Abs. 1 durch
 den Ständerat fand das Differenzbereinigungsverfahren seinen
 Abschluss. Am 19. Dezember 1958 fand die Schlussabstimmung
 statt. Sowohl der National- wie auch der Ständerat verabschiedeten
 den Gesetzesentwurf mit einstimmiger Annahme. Der Bundes-
 rat setzte das Bundesgesetz über den Strassenverkehr auf den
 1. Januar 1963 in Kraft (Art. 107 Abs. 1 SVG; Art. 99 Abs. 1
 und 2 VRV). Seither regelt Art. 52 SVG die sportlichen Veranstal-
 tungen wie folgt:

- 1 Öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sind ver-
 boten. Der Bundesrat kann einzelne Ausnahmen gestatten oder
 das Verbot auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen aus-
 dehnen; er berücksichtigt bei seinem Entscheid vor allem die
 Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserzie-
 hung.
- 2 Andere motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffent-
 lichen Strassen, ausgenommen Ausflugsfahrten, bedürfen der
 Bewilligung der Kantone, deren Gebiet befahren wird.

⁵⁴ Sten. Bull. SR 1958, S. 353 f.

- ³ Die Bewilligung darf nur erteilt werden, wenn:
- a) die Veranstalter Gewähr bieten für einwandfreie Durchführung;
 - b) die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet;
 - c) die nötigen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden;
 - d) die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung abgeschlossen ist.
- ⁴ Die kantonale Behörde kann Ausnahmen von den Verkehrsvorschriften gestatten, wenn genügende Sicherheitsmassnahmen getroffen sind.

3. Kapitel: Die Frage der Verfassungskonformität

§ 5 DIE BUNDESSTAATLICHE KOMPETENZAUSSCHEIDUNG

1. Die Strassenhoheit

Die Strassenhoheit umfasst die an sich den Kantonen zustehende Befugnis, über den Bau und den Unterhalt der Strassen und ihre Benützung Recht zu setzen und anzuwenden (vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG)¹. Im Jahre 1921 wurde dem Bund eine sogenannte fragmentarische, d. h. sachlich limitierte, Gesetzgebungskompetenz betr. den Strassenverkehr übertragen. Seither bestimmt Art. 37^{bis} Abs. 1 BV, dass der Bund befugt ist, Vorschriften über Automobile und Fahrräder aufzustellen. Damit ist die Gesetzgebung über die Benützung der Strassen zwischen Bund und Kantonen *geteilt*.

1.1 Bundeskompetenzen

Der Bund ordnet den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr (Art. 37^{bis} BV). Er übt gemäss Art. 37 Abs. 1 BV die Oberaufsicht über die Strassen aus, an deren Erhaltung die Eidgenossenschaft ein Interesse hat. Zudem hat der Bund das Recht, über die Errichtung und Benützung von Nationalstrassen zu befinden (Art. 36^{bis} BV).

¹ Giger/Schlegel, S. 9

1.2 Kantonale Kompetenzen

Den Kantonen verblieben ist die Kompetenz, den übrigen Verkehr zu regeln, soweit ihn der Bund nicht als notwendige Ergänzung der Ordnung des Motorfahrzeug- und Fahrradverkehrs in dieselbe einbezogen hat: Fussgänger-, Tierfuhrwerk-, Reiter-, Viehherden-, Schlittelerkehr usw., den gesteigerten Gemeingebrauch usw.². Art. 3 Abs. 5 SVG erinnert daran, dass dem Bund durch Art. 37^{bis} BV die Gesetzgebungskompetenz nur bezüglich der Motorfahrzeuge und Fahrräder eingeräumt wurde und er für die übrigen Strassenbenützer nur soweit Vorschriften erlassen darf, als es die ordnungsgemässe Abwicklung des Automobil- und Fahrradverkehrs gebietet. Da das Bedürfnis nach einer umfassenden Strassenverkehrsgesetzgebung aber unbestritten ist, ist der dem kantonalen Gesetzgeber auf diesem Gebiet noch überlassene Raum (Art. 106 Abs. 3 SVG) nicht mehr gross³. Wegen der derogatorischen Kraft des Bundesrechtes sind alle dem Wortlaut oder dem Sinn der eidgenössischen Ordnung zuwiderlaufenden kantonalen Vorschriften ungültig. Art. 36^{bis} Abs. 6 BV bestimmt ausdrücklich, dass die Nationalstrassen unter Vorbehalt der Befugnisse des Bundes unter der Hoheit der Kantone stehen. Bau und Unterhalt von Nationalstrassen obliegen zwar den Kantonen, doch haben diese die Anordnungen des Bundes zu befolgen und die Oberaufsicht durch den Bund zu dulden (Art. 36^{bis} Abs. 2 BV).

2. Die Strassennutzung

2.1 Die Widmung

Nach der anerkannten dualistischen Theorie stehen die Strassen als öffentliche Sachen zwar im Privateigentum des Gemeinwesens, den Gebrauch regelt hingegen das öffentliche Recht. Gemäss Art. 664 Abs. 1 ZGB stehen die öffentlichen Sachen unter der Hoheit des Staates, in dessen Gebiet sie sich befinden. Das kantonale

² Strebel J., N 6 zu Art. 2-3

³ Giger/Schlegel, S. 11

Recht stellt u. a. über den Gemeingebrauch der öffentlichen Sachen, wie der Strassen und Plätze usw., die erforderlichen Bestimmungen auf. Das Eigentumsrecht des Staates bildet die Grundlage für die Öffentlicherklärung, die sogenannte Widmung. Durch diesen dinglichen Verwaltungsakt⁴ werden z. B. Strassen der Öffentlichkeit zur Verfügung, d. h. in den Dienst des Gemeingebrauchs gestellt⁵. Voraussetzung ist, dass die Strasse für den öffentlichen Verkehr geeignet ist⁶. Der Verwaltungsakt selber wird aber in vielen Kantonen nicht von der Verwaltungsbehörde, sondern vom Parlament oder von der Einwohnergemeindeversammlung erlassen⁷.

2.2 Nutzungsarten

Lehre und Rechtsprechung unterscheiden drei Formen der Benutzung des öffentlichen Bodens durch den Bürger: den Gemeingebrauch, den gesteigerten Gemeingebrauch, für den eine Bewilligung erforderlich ist, und die Sondernutzung, für die es einer Konzession bedarf⁸. In gewissen Kantonen (z. B. Baugesetz des Kantons Aargau, § 50) sowie aufgrund neuerer Tendenzen des Bundesgerichts geht man dazu über, lediglich zwischen dem bewilligungspflichtigen und nicht-bewilligungspflichtigen Gebrauch der Sache zu unterscheiden⁹.

2.2.1 Gemeingebrauch

Der Gemeingebrauch der Strasse steht allen Bürgern ohne besonderen Rechtstitel unentgeltlich zu. Der Bürger hat zwar keinen individuellen, verselbständigten Rechtsanspruch gegen den Staat mit der Möglichkeit der Geltendmachung subjektiven Rechts. Vielmehr handelt es sich um ein sogenanntes Reflexrecht, d. h. es

⁴ Fleiner Th., S. 383 N 7

⁵ a. a. O., S. 391 N 41

⁶ a. a. O., S. 391 N 42

⁷ a. a. O., S. 391 f. N 43

⁸ BGE 101 Ia 477 E. 3 b

⁹ Fleiner Th., S. 383 N 6

steht ihm ein allgemeiner Gesetzesvollziehungsanspruch gegen den Staat zu, die erlassenen Gesetze auch zu vollziehen. Der bewilligungsfreie Gemeingebrach von Strassen und Plätzen wird in erster Linie bestimmt durch den der Widmung entsprechenden Zweck¹⁰. Der Gemeingebrach ist nur im Rahmen der Gemeinverträglichkeit möglich. Wer eine Strasse i. S. des Gemeingebrachs nutzen will, muss sich an die ortsübliche Nutzung sowie an die Zweckbestimmung der Sache halten und darf die Sache nur soweit für sich in Anspruch nehmen, als andere am gleichen Gebrauch der Sache dadurch nicht gehindert werden¹¹.

Die Benutzung der Strasse zum Verkehr unter Einschluss des kurzfristigen Abstellens von Fahrzeugen und Waren bildet die Hauptform des Gemeingebrachs öffentlicher Verkehrswege. Bei einzelnen Plätzen und Anlagen wird nach der Widmung und der konkreten Ausgestaltung weniger die Ortsveränderung als das Anhalten und Verweilen den vorwiegenden Inhalt des Gemeingebrachs darstellen¹².

2.2.2 Gesteigerter Gemeingebrach

Ein gesteigerter Gemeingebrach liegt vor, wenn die Strasse in einem Ausmass benutzt wird, das nicht mehr gemeinverträglich ist und somit nicht mehr jedermann in gleicher Weise zugestanden werden kann¹³. Da sich der Umfang des Gemeingebraches nicht nur durch den allgemeinen Zweck der Strasse, sondern auch durch die ortsübliche Benutzung derselben ergibt, lässt sich die Grenze des gesteigerten Gemeingebraches nicht abschliessend und generell umschreiben¹⁴.

Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts bedarf die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrach keiner gesetzlichen Grundlage. Die Behörde, welche die Aufsicht über die Sachen im Gemeingebrach ausübt, ist auch ohne besondere gesetzliche Re-

¹⁰ BGE 100 Ia 396 E. 2

¹¹ Fleiner Th., S. 382 N 3

¹² BGE 100 Ia 396 E. 2

¹³ Fleiner Th., S. 389 N 30

¹⁴ a. a. O., S. 390 N 34

gelung befugt zu prüfen, ob eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung mit diesem vereinbar ist und gegebenenfalls die erforderliche Bewilligung zu erteilen¹⁵.

2.2.3 Sondernutzung

Im Unterschied zum gesteigerten Gemeingebrauch ist die Sondernutzung keine vorübergehende Überbeanspruchung, sondern eine dauernde, besonders intensive Nutzung der Strasse, die den gleichen Gebrauch durch mehrere ausschliesst¹⁶. Das Recht auf Sondernutzung wird nicht durch eine Ausnahmewilligung, sondern durch eine Konzession erworben. Dadurch wird der Gemeingebrauch an diesem Teil der Strasse teilweise oder vollständig aufgehoben. Der Konzessionär erhält ein wohlerworbenes Recht, das ihm nur über den Weg der Enteignung entzogen werden kann¹⁷. Das privatrechtliche Akzessionsprinzip "superficies solo cedit" (vgl. Art. 671 Abs. 2 ZGB) gilt für den Konzessionär unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Sachenrechts nicht.

2.3 Die Rechtsnatur der Bewilligung

2.3.1 Allgemeines

Bei Sportveranstaltungen auf öffentlichem Grund liegt bewilligungspflichtiger gesteigerter Gemeingebrauch vor. Ähnlich wie die verschiedenen Arten gewerblicher Betätigung auf Strassen und Plätzen (Markt, Schausteller usw.), die Sportveranstaltungen (Radrennen, Strassenläufe usw.) und die Festumzüge ist der gesteigerte Gemeingebrauch durch Demonstrationen an bestimmten Orten und in gewissem Umfang mit dem Hauptzweck des beanspruchten öffentlichen Bodens einigermassen in Einklang zu bringen.

¹⁵ BGE 100 Ia 398 E. 3; 96 I 225; 95 I 249

¹⁶ Fleiner Th., S. 391 N 37

¹⁷ a. a. O., S. 391 N 38

Denkbar ist aber auch eine etwas weitere Fassung des bewilligungsfreien Gebrauchs, indem auch durch den Hauptzweck nicht gedeckte Benützungsformen noch als bewilligungsfreier Gemeingebrauch toleriert werden, sofern sie den Hauptzweck der Strasse oder des Platzes nicht beeinträchtigen und keine Kontrolle oder spezielle Überwachung erfordern. Dem französischen "usage privatif" entspricht wohl eher diese Abgrenzungsmethode¹⁸.

Durch das Bewilligungsverfahren muss im Einzelfall abgeklärt werden, ob die vorgesehene Veranstaltung ohne übermässige Beeinträchtigung des Hauptzweckes der beanspruchten Fläche öffentlichen Grundes durchführbar ist¹⁹. Bei der Beurteilung von Gesuchen um Bewilligung gesteigerten Gemeingebrauchs haben die zuständigen Behörden vor allem insofern ein erhebliches Ermessen, als sie bestimmte Arten der den Gemeingebrauch übersteigenden Nutzung von Strassen und Plätzen – z. B. durch Verkaufsstände, Aufstellen von Taxis usw. – an geeigneten Orten konzentrieren und an anderen Stellen – etwa im Interesse des Verkehrs oder der Ruhe – generell ausschliessen dürfen²⁰.

2.3.2 Bewilligungsarten

2.3.2.1 Die Polizeierlaubnis

Es handelt sich um die behördliche Feststellungsverfügung, dass der Ausübung einer grundsätzlich verbotenen Tätigkeit im konkreten Einzelfall keine polizeilichen Hindernisse entgegenstehen. Otto Mayer nannte diese Bewilligung "Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt", weil der Gesetzgeber die Ausübung eines Rechts zwar verbietet, die Verwaltung hingegen beauftragt ist, dem Gestuchsteller die Tätigkeit zu gestatten, sofern er gewisse gesetzliche Bedingungen erfüllt. Die Behörde darf die Bewilligung nicht verweigern, wenn die Voraussetzungen für ihre Erteilung gegeben sind.

¹⁸ BGE 100 Ia 396 f.

¹⁹ a. a. O. 397

²⁰ a. a. O. 398 E. 3

Die neuere Lehre sieht im Begriff "Polizeiverbot mit Erlaubnisvorbehalt" einen Widerspruch. Das Gesetz könne nicht gleichzeitig verbieten und erlauben²¹. Thomas Fleiner spricht im Gegensatz zur bisherigen Terminologie nicht von der Polizeierlaubnis, sondern von der Polizeibewilligung²².

2.3.2.2 Die Ausnahmegewilligung

Motorsportliche Veranstaltungen auf öffentlichem Boden erfüllen den Tatbestand des bewilligungspflichtigen gesteigerten Gemeingebrauchs öffentlicher Sache. Die Organisatoren müssen bei der zuständigen Behörde eine Ausnahmegewilligung einholen. Eine solche liegt vor, weil der Veranstalter grundsätzlich keinen Anspruch auf die Bewilligung hat; denn die Durchführung von Rennen ist grundsätzlich verboten, jedoch sind Ausnahmen zulässig. Von Gesetzes wegen besteht kein Anspruch, motorsportliche Veranstaltungen abzuhalten. Vielmehr muss der Anspruch von der Bewilligungsbehörde konkretisiert werden. Dabei hat die Verwaltung einen sich aus Verfassung und Gesetz ergebenden Ermessensspielraum. Bei der Erteilung der Ausnahmegewilligung muss die Behörde selbstverständlich den verschiedenen auf dem Spiele stehenden Interessen Rechnung tragen²³.

2.4 Bewilligungspflicht²⁴

Für die Durchführung aller nicht von Gesetzes wegen untersagten motorsportlichen Veranstaltungen ist die Bewilligung der Kantone erforderlich, deren Gebiet befahren wird (Art. 52 Abs. 2 SVG). Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist in der Regel die kantonale Polizeidirektion. Für Veranstaltungen auf Militärflugplätzen ist das Bundesamt für Militärflugplätze (BAMF) zuständig.

²¹ Schwarzenbach H. R., S. 162

²² Fleiner Th., S. 163

²³ Fleiner Th., S. 390 N 36

²⁴ vgl. dazu die Richtlinien der Interkantonalen Kommission für den Strassenverkehr für die Bewilligung von motorsportlichen Veranstaltungen vom 31. Oktober 1974 (unveröffentlicht)

2.5 Bewilligungsvoraussetzungen

Gemäss Art. 52 Abs. 3 SVG darf die Bewilligung nur erteilt werden, wenn:

a) die Veranstalter Gewähr bieten für einwandfreie Durchführung

Die Bewilligungsbehörde wird sich beim jeweiligen Inhaber der sog. nationalen Sporthoheit erkundigen müssen, ob der gesuchstellende Organisator über angemessene Fachkenntnisse, die nötigen Erfahrungen, einen entsprechenden Bestand an Funktionären und Hilfskräften sowie genügende finanzielle Mittel zur reibungslosen Durchführung der geplanten Veranstaltung verfügt. Der Automobil-Club der Schweiz (ACS) mit Sitz in Bern übt auf dem Gebiet der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein die Sporthoheit für den Automobilsport aus, welche ihm von der Fédération Internationale de l'Automobile (FIA) in Paris übertragen ist²⁵.

Der ACS wirkt gemäss Auftrag der FIA als nationale Automobilsportbehörde²⁶. Der Automobil-Weltverband (FIA) überwacht den internationalen Automobilsport und erlässt die allgemein verbindlichen Automobilsport-Reglemente. Diesem Zweck dient die Fédération du Sport Automobile (FISA), in der 54 Länder vertreten sind²⁷.

Für die Schweiz und das Fürstentum Liechtenstein hat die FIA ihre Kompetenzen an den ACS delegiert²⁸. Die Nationale Sportkommission (NSK) des ACS erlässt entsprechende Ausführungsbestimmungen für die Organisation von Automobilsport-Veranstaltungen wie z. B. das "Nationale Sportreglement" und die "Vorschriften der NSK"²⁹.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass man unter dem Terminus "Sporthoheit" die Zuständigkeit für Organisation und Überwachung des Automobilsports versteht. Da es sich um die Anerkennung einer rein sportvereinsrechtlichen Kompetenz han-

²⁵ Schreiben der Zentralverwaltung des ACS an den Präsidenten der IKSt vom 6. Januar 1975, S. 1

²⁶ ACS-Broschüre «Warum Automobilsport?», S. 2

²⁷ «Automobil Revue» vom 20. Dezember 1979, S. 7

²⁸ Art. 1 NSR

²⁹ Art. 4 NSR

delt, erscheint die Bezeichnung "Sporthoheit" unzweckmässig. Wohl stehen dem ACS in seiner Eigenschaft als nationale Automobilsportbehörde umfassende Befugnisse zu; die im Auftrag der FIA ausgeübte Aufsichtsfunktion ist jedoch keine hoheitliche im öffentlichrechtlichen Sinn. Entsprechend der privatrechtlichen Natur der Zuständigkeit empfiehlt sich die Verwendung des Begriffs "Kompetenz" des ACS für den Automobilsport in der Schweiz und in Liechtenstein.

Für den Motorsport wurde die Fédération Motocycliste Suisse (FMS) in Genf durch die Fédération Internationale Motocycliste (FIM) mit der Sporthoheit betraut³⁰.

Beide Organisationen (ACS und FMS) verfügen über Fachkommissionen, welche sich aus anerkannten Fachleuten auf dem Gebiete dieser beiden Sportarten zusammensetzen. Diese verfassen die nationalen Sportreglemente in Übereinstimmung mit den internationalen Vorschriften. Die nationalen Sportkommissionen erlassen auch die Ausführungsbestimmungen zu den Sportreglementen und überwachen deren Einhaltung. Die genannten Verbände als Repräsentanten der nationalen Sporthoheit sind in der Lage, bei beabsichtigten motorsportlichen Veranstaltungen die kantonalen Polizeidirektionen in ihrer Eigenschaft als Bewilligungsinstanz zu informieren über³¹:

- die Bedeutung der angemeldeten Sportveranstaltung,
- die Kompetenz der für die Veranstaltung zeichnenden Organisationen resp. Personen,
- die Frage der genügenden Sicherheitsmassnahmen für die Veranstaltung.

Damit dürften sich bei der Prüfung der Organisationsbefähigung und dem Ausscheiden ungeeigneter Gesuchsteller für die kantonalen Polizeibehörden kaum Probleme ergeben.

b) die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet

Nicht zu bewilligen sind motorsportliche Veranstaltungen insbesondere³²:

³⁰ Schreiben der Zentralverwaltung des ACS an den Präsidenten der IKSt vom 6. Januar 1975, S. 1

³¹ a. a. O., S. 2

³² IKSt-Richtlinien, S. 5

- auf sämtlichen Hauptstrassen zu Zeiten starken Verkehrs (vgl. Art. 52 Abs. 3 lit. b SVG).
- auf Autobahnen und Autostrassen. Die kantonale Behörde kann Ausnahmen bewilligen gemäss Richtlinien des Eidg. Justiz- und Polizeidepartements (Art. 35 Abs. 4 VRV in Verbindung mit Art. 43 Abs. 3 SVG).
- auf Wald- und Feldwegen. Unter diese Bestimmung fallen namentlich auch Wege, die sich für den Verkehr mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern nicht eignen oder offensichtlich nicht dafür bestimmt sind, wie Fuss- und (besonders markierte) Wanderwege, die gemäss Art. 43 Abs. 1 SVG mit solchen Fahrzeugen ohnehin nicht befahren werden dürfen. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche, für das ganze Gebiet der Schweiz gültige und daher auch ohne Signalisation verbindliche Regel (Art. 5 Abs. 1 SVG). Voraussetzung von Verzeigungen wegen missbräuchlicher Benützung solcher Wege ist, dass der Täter in guten Treuen überhaupt keinen Zweifel haben konnte, dass er einen nur für Fussgänger bestimmten Weg befuhr. Für diese Auslegung spricht das Wort "offensichtlich", das ferner darauf hinweist, dass Fahrverbote signalisiert werden müssen, wo Zweifel möglich sind³³.

c) die nötigen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden

Nach Art. 95 Abs. 1 VRV hat der Gesuchsteller Angaben über die vorgesehenen Sicherheitsmassnahmen und die Organisation des Sanitätsdienstes zu machen. Der Veranstalter trägt die Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung innerhalb des für die Veranstaltung benützten Gebietes. Er hat die nötigen Sicherheitsmassnahmen zu treffen und namentlich die Zuschauer Räume durch geeignete Abschränkungen gegen ausbrechende Fahrzeuge zu schützen³⁴.

Die Bewilligungsinstanz hat im konkreten Fall zu prüfen, ob die vom Organisator ins Auge gefassten Sicherheitsmassnahmen genügen. Als Massstab kann angenommen werden, dass alle durch die Art der Veranstaltung gebotenen, nach dem Stande der Technik möglichen und zumutbaren Sicherheitsvorkehrungen getroffen

³³ vgl. Giger/Schlegel, S. 135

³⁴ IKSt-Richtlinien, S. 6

werden müssen. Die für die Bewilligung zuständige Behörde kann für die Beurteilung der nötigen Sicherungsmassnahmen den Leitfaden des ACS für die Organisation von automobilsportlichen Veranstaltungen zu Rate ziehen³⁵. In Zweifelsfällen sollen Mitglieder der Nationalen Sportkommission als Experten konsultiert werden. Das Organisationsdispositiv soll daraufhin geprüft werden, ob die Pflichtenhefte der Funktionäre und Kommissäre den Vorschriften des Nationalen Sportreglementes des ACS entsprechen³⁶. Die Bewilligungsbehörde verfügt somit über genügende Anhaltspunkte, Unterlagen und Fachleute, um sorgfältig abklären zu können, ob der gesuchstellende Veranstalter die im Einzelfall notwendigen Sicherungsmassnahmen zu treffen beabsichtigt.

d) die vorgeschriebene Haftpflichtversicherung abgeschlossen ist
Zur Deckung der Haftpflicht der Veranstalter, Teilnehmer und Hilfspersonen gegenüber Dritten, wie Zuschauern, andern Strassenbenützern und Anwohnern, ist eine Versicherung abzuschliessen (Art. 72 Abs. 4 SVG), da Ansprüche aus Unfällen bei Rennen von der Haftpflichtversicherung des Halters ausgenommen sind (Art. 63 Abs. 3 lit. d SVG). Die Versicherungspflicht beschränkt sich auf Veranstaltungen, bei denen die Bewertung hauptsächlich nach der erzielten Geschwindigkeit erfolgt oder die Durchschnittsgeschwindigkeit 50 km/Std. übersteigt (vgl. Art. 72 Abs. 1 SVG). Die Ausführungsvorschrift in Art. 30 Abs. 1 VVV präzisiert und erweitert den Anwendungsbereich von Art. 72 Abs. 1 SVG. Demnach gilt die Versicherungspflicht gemäss Art. 72 Abs. 4 SVG auch für Veranstaltungen, deren tägliche Fahrzeit für einen Fahrzeugführer mehr als 12, für zwei sich ablösende Fahrer zusammen mehr wie 15 Stunden beträgt (Art. 30 Abs. 1 lit. a VVV).

Die gesamte Regelung tritt aber nur dann in Kraft, wenn öffentliche Strassen benützt werden (Art. 30 Abs. 1 lit. a VVV) oder auf abgesperrten Strecken als Teilnehmer oder Zuschauer andere Personen als die Mitglieder des veranstaltenden Verbandes zugelassen werden (Art. 30 Abs. 1 lit. b VVV).

Den Kantonen bleibt es vorbehalten, dem Bundesrat im Einzelfall zu beantragen, weitere motor- oder radsportliche Veranstal-

³⁵ ACS-Leitfaden, S. 9 f.

³⁶ Nat. Sportreglement des ACS, Art. 36 bis 51

tungen der Haft- und Versicherungspflicht gemäss Art. 72 SVG zu unterstellen, sofern ihre Durchführung mit besonderen Gefahren verbunden ist (Art. 30 Abs. 2 lit. a VVV). Laut Art. 30 Abs. 2 lit. b VVV können die Kantone dem Bundesrat für einzelne Veranstaltungen oder die auf besonderen Rennbahnen durchgeführten Fahrten Ausnahmen von der Versicherungspflicht nach Art. 72 SVG beantragen, sofern eine Gefährdung Dritter als ausgeschlossen erscheint. Damit statuiert Art. 30 VVV als Ausführungsbestimmung zu Art. 72 SVG Ausnahmen, obschon Art. 72 SVG keine derartige Möglichkeit offenlässt³⁷.

Verfügungen kantonaler Behörden über die Unterstellung einer sportlichen Veranstaltung unter die Versicherungspflicht gemäss Art. 72 Abs. 4 SVG können innert dreissig Tagen durch Beschwerde an das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement angefochten werden, welches endgültig entscheidet (Art. 89 Abs. 3 SVG). Seit dem 1. Oktober 1969 entscheidet das EJPD nicht mehr in letzter Instanz. Gemäss Art. 98 lit. b OG ist die Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht zulässig.

Umstritten könnte die Frage sein, ob es sich bei der betreffenden Veranstaltung wirklich um ein Rennen im Sinne von Art. 30 VVV handelt und somit die Unterstellung unter die Versicherungspflicht gemäss Art. 72 Abs. 4 SVG berechtigt ist.

Die Bewilligungsbehörde setzt die Mindestdeckung nach den Umständen fest; diese darf jedoch nicht geringer sein als bei der ordentlichen Versicherung (Art. 72 Abs. 4 SVG). Gemäss Beschluss der Nationalen Sportkommission des ACS sind für alle Arten von Geschwindigkeitsveranstaltungen Haftpflichtversicherungen mit einer Deckungssumme von 5 Mio. Franken pro Ereignis abzuschliessen³⁸. Bei Motorradrennen beträgt die Versicherungssumme mindestens 2 Mio. Franken³⁹.

Wenn ausländische motor- oder radsportliche Veranstaltungen über schweizerisches Gebiet führen, dann muss eine ausreichende Deckung allfälliger Schäden durch einen inländischen Versicherer gewährleistet sein. Das EJPD kann seine Zustimmung zur Erteilung der kantonalen Bewilligung vom Bestand der erwähnten

³⁷ vgl. Keller A., S. 240

³⁸ ACS-Leitfaden, S. 2

³⁹ IKSt-Richtlinien, S. 5

Deckungszusage einer in der Schweiz zur Versicherung der Motorfahrzeughaftpflicht zugelassenen Unternehmung abhängig machen (Art. 48 Abs. 3 und Art. 51 Abs. 4 VVV).

2.6 Bewilligungsverfahren

Ein umsichtiger Veranstalter wird möglichst frühzeitig ein Gesuch einreichen, um abzuklären, ob er eine provisorische Organisationsbewilligung erhält. Darin wird ihm mitgeteilt, unter welchen Bedingungen, mit welchen Auflagen und gegen Entrichtung welcher Gebühren eine Veranstaltungsbewilligung erteilt werden kann. Die definitive Bewilligung wird erteilt, wenn feststeht, dass alle Voraussetzungen gegeben, die Bedingungen erfüllt, die Auflagen beachtet und die Gebühren entrichtet worden sind. Sofern zur Durchführung der Veranstaltung öffentliche Strassen für den Verkehr gesperrt werden müssen, wird die kantonale Justiz- und Polizeidirektion die Vormeinung des Baudepartements einholen.

Die Bewilligungsgesuche sind der zuständigen kantonalen Behörde spätestens einen Monat vor der Veranstaltung zu unterbreiten und müssen laut Art. 95 Abs. 1 VRV folgende Angaben enthalten:

- Reglementsentwurf
- Streckenplan
- Zeitplan
- Plan des Sicherheitsdispositivs
- Organisation des Sanitätsdienstes
- ungefähre Teilnehmerzahl.

Fällt die Veranstaltung unter die Versicherungspflicht i. S. von Art. 72 Abs. 4 SVG, so ist der Bewilligungsbehörde jedes davon betroffenen Kantons ein Versicherungsnachweis abzugeben (vgl. Art. 31 Abs. 1 VVV). Dem Bewilligungsgesuch ist ferner eine Zustimmungserklärung der Gemeinden, in welchen die Veranstaltung stattfindet, beizulegen⁴⁰.

Die Bewilligungsinstanz darf sich jedoch meines Erachtens nicht damit begnügen abzuklären, ob der Veranstalter die notwendigen Sicherheitsmassnahmen entlang der Strecke vorsieht und einen

⁴⁰ vgl. IKSt-Richtlinien, S. 5

leistungsfähigen Sanitätsdienst organisieren wird. Vielmehr scheint es angezeigt, dass die kantonale Polizeidirektion einen sachkundigen und kompetenten Vertreter an Ort und Stelle abkommandiert, damit sich dieser davon überzeugen kann, ob die durch den Veranstalter zugesicherten Massnahmen auch wirklich getroffen worden und im konkreten Fall zweckmässig sind. Erst dann sollte die Strecke für allfällige Trainingsfahrten polizeilich freigegeben werden.

Nach Abschluss des Trainings wird man untersuchen müssen, ob sich für gewisse Streckenteile im Hinblick auf das Rennen Verbesserungen, z. B. hinsichtlich der Absperrung der Zuschauer-räume usw., aufdrängen. Selbstverständlich müssen als Massstab für die Effizienz aller getroffenen Massnahmen die widrigsten Witterungsverhältnisse angenommen werden.

Während des Rennens kann sich der Zustand der Strecke derart verschlechtern (z. B. Verschmutzung durch ausgelaufenes Öl infolge Motorschadens oder Unfalls), dass die Voraussetzungen für die Weiterführung des Rennens vorübergehend nicht mehr bestehen. Das Bewilligungsverfahren kann keine einmalige Erteilung einer Erlaubnis sein. Die zuständigen Polizeichefbeamten könnten jedoch leicht überfordert sein, im konkreten Fall beurteilen zu können, ob die getroffenen Sicherheitsmassnahmen genügen. In dieser Situation werden sie sich an die anwesenden Fachleute wie Streckenchef, Rennleiter und Sportkommissäre wenden. Sollte man sich über die Gefährlichkeit einer bestimmten Streckenpassage noch nicht einig sein, kann die Beurteilung der Situation durch einen Spitzenfahrer sowie die am betreffenden Streckenabschnitt eingesetzten Streckenfunktionäre Klarheit schaffen.

Dieselbe Flexibilität der Polizei ist bei der Prüfung der Organisation des Sanitätsdienstes unumgänglich. Es ist z. B. wenig sinnvoll festzustellen, dass ein Ambulanz-Hubschrauber der Schweizerischen Rettungsflugwacht einsatzbereit sein muss, während dessen tatsächlichem Einsatz jedoch das Rennen nicht zu unterbrechen. Die Behördenvertreter haben auch darüber zu wachen, dass verbrauchtes oder beschädigtes Material wie Feuerlöschmittel, Strohhallen, SignalfLAGgen, Ölbindemittel, Funkgeräte usw. sofort ersetzt wird.

Im weiteren verschlechtert sich die Zuschauerdisziplin mit Zunahme der Veranstaltungsdauer erfahrungsgemäss zusehends. Erst anlässlich einer Begehung der Strecke lässt sich abklären, ob Anzahl und Standorte der Streckenposten so gewählt worden sind, dass sie untereinander Sichtverbindung haben. Die Standorte der Ärzte, Ambulanzen, Feuerlöschwagen und Abschleppfahrzeuge können nur an Ort und Stelle auf ihre Zweckdienlichkeit hin überprüft werden. Die Funktionstüchtigkeit des Veranstaltungsfunknetzes wird mittels einer Verbindungskontrolle unter allen Stationen abgeklärt. Die Markierung der für Zuschauer gesperrten Geländezonen muss unmissverständlich und gut sichtbar, das Absperrmaterial tauglich sein. Für die Überwachung der Zuschauer- und Sperrzonen sowie das Einweisen der Zuschauerfahrzeuge in die Parkplätze muss eine genügende Anzahl Polizisten, Funktionäre und Hilfspersonal bereitstehen. Ebenso wird sich erst anlässlich der Durchführung der Veranstaltung zeigen, ob die Anlage von Kassen, Parkplätzen, Verpflegungsstätten und Zuschauerwegen geeignet und dem Publikumsandrang gewachsen sind.

Diese Beispiele mögen zeigen, dass das Bewilligungsverfahren mit der Erteilung der definitiven Organisationserlaubnis keineswegs abgeschlossen ist. Es handelt sich um einen mehrteiligen Verwaltungsakt, der den zuständigen Vertretern der kantonalen Polizeidirektion viel Sachkenntnis und Flexibilität abverlangt. Die Polizeifunktionäre dürfen sich nicht damit begnügen, vor Beginn der Veranstaltung zu überprüfen, ob die Voraussetzungen, Bedingungen und Auflagen für eine einwandfreie Durchführung erfüllt sind. Die für die Erteilung der Organisationsbewilligung notwendigen Voraussetzungen und günstigen Bedingungen müssen während der gesamten Dauer der Veranstaltung in unvermindertem Ausmass erhalten bleiben.

2.7 Bewilligungspraxis

An der Herbsttagung 1972 der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren wurde die IKSt beauftragt, sich des Problems der Zunahme motorsportlicher Veranstaltungen anzunehmen, d.h. im Interesse des Umweltschutzes eine restriktive Be-

willigungspraxis anzustreben⁴¹. Am 20. September 1974 stimmte die IKSt dem Entwurf über Richtlinien für die Bewilligung von motorsportlichen Veranstaltungen zu⁴².

Die im Jahre 1905 gegründete Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren weist keine Statuten auf⁴³. Die Direktorenkonferenz ist eine Institution, die der interkantonalen Kooperation dient, jedoch keine hoheitlichen Funktionen ausübt; "ihre Beschlüsse haben keine verbindliche Wirkung⁴⁴." Ihre Bedeutung liegt in der "beratenden und vorbereitenden Aufgabe"⁴⁵. Die Beschlüsse bezwecken die Koordination der kantonalen Regelungen und ergehen in der Form von Empfehlungen an die Kantone⁴⁶, was auch aus dem folgenden Wortlaut des Begleitschreibens der IKSt zu ihren Richtlinien an die kantonalen Polizeiorgane hervorgeht⁴⁷:

"Wir hoffen, dass wir Ihnen mit diesen Richtlinien dienen können und wären Ihnen dankbar, wenn Sie veranlassen würden, dass sie inskünftig von der für die Erteilung bezüglicher Bewilligungen zuständigen Amtsstelle Ihres Kantons beachtet würden."

Seither empfehlen die Richtlinien der IKSt den kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen im Interesse der Sicherheit und des Umweltschutzes in der Erteilung von Bewilligungen für motorsportliche Veranstaltungen äusserste Zurückhaltung. Die *Bewilligung* ist namentlich zu *verweigern*⁴⁸:

1. Wenn eine Belästigung durch übermässigen oder langandauernden Lärm (Art. 95 Abs. 2 VRV) oder andere Immissionen zu befürchten sind.
2. Für Veranstaltungen auf Pisten, wenn der nicht bewilligungspflichtige Betrieb der Pisten den Zielen der Verkehrserziehung und Lärmbekämpfung zuwiderläuft (Art. 95 Abs. 2 VRV).

⁴¹ Schreiben der IKSt vom 31. 10. 1974 an die für den Strassenverkehr zuständigen Direktionen der Kantone, S. 1

⁴² a. a. O., S. 1

⁴³ Häfelin U., S. 682

⁴⁴ a. a. O., S. 683

⁴⁵ a. a. O., S. 683

⁴⁶ a. a. O., S. 683

⁴⁷ Schreiben der IKSt vom 31. 10. 1974, S. 2

⁴⁸ Richtlinien der IKSt vom 31. 10. 1974, S. 5 f.

3. Für Schnitzelfahrten, Orientierungsfahrten und dergleichen, wenn die Bewertung nach der kürzesten Fahrzeit erfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRV).
4. Für Geschwindigkeitsprüfungen mit Motorfahrzeugen, wie Bergrennen, auf nicht abgesperrten Strassen (Art. 95 Abs. 3 VRV).
5. Wenn Durchschnittsgeschwindigkeiten vorgesehen sind, der Veranstalter aber keine geheimen Kontrollen vornimmt und Überschreitungen bei der Bewertung nicht angemessen berücksichtigt (Art. 95 Abs. 4 VRV).
6. Für motorsportliche Veranstaltungen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen; für Veranstaltungen nationalen oder internationalen Charakters können Ausnahmen bewilligt werden.
7. Für Veranstaltungen auf Autobahnen und Autostrassen.
8. Für Veranstaltungen auf Wald- und Feldwegen (vgl. Art. 43 Abs. 1 SVG).
9. Für Veranstaltungen auf sämtlichen Hauptstrassen zu Zeiten starken Verkehrs (vgl. Art. 52 Abs. 3 lit. b SVG).
10. Wenn die Gefahr der Gewässerverschmutzung besteht.
11. Für Veranstaltungen vom 1. April bis 31. Oktober in der Zeit von 22.00–06.00 Uhr und vom 1. November bis 31. März in der Zeit von 21.00–08.00 Uhr; Ausnahmen können für wehrsportliche und für traditionelle Veranstaltungen von internationaler oder nationaler Bedeutung gemacht werden⁴⁹.
12. Für Veranstaltungen, die vorwiegend Reklamezwecken dienen.

2.8 Kein Bewilligungsanspruch

Nach Art. 95 Abs. 2 VRV besteht kein Anspruch auf die Bewilligung. "Sie ist namentlich zu verweigern, wenn eine Belästigung durch übermässigen oder langandauernden Lärm zu befürchten ist." Die Kantone sind demnach ermächtigt, die Bewilligung auch dann zu verweigern, wenn alle Voraussetzungen für die Durchführung der geplanten Veranstaltung i. S. von Art. 52 Abs. 2 SVG

⁴⁹ Schreiben der IKSt an die für den Strassenverkehr zuständigen Direktionen der Kantone vom 27. Februar 1975

erfüllt sind. Die Vermeidung übermässiger Lärmimmissionen liegt denn auch unbestreitbar im öffentlichen Interesse⁵⁰. Nach welchen Kriterien die Toleranzgrenze bei motorsportlichen Betätigungen gezogen wird, lässt sich an einem Entscheid des Berner Obergerichts vom 9.11.1966⁵¹ zeigen. Dessen II. Strafkammer war zur Auffassung gelangt, der Betrieb einer Kartbahn erfülle den Tatbestand der Widerhandlung gegen das kantonale Sonntagsruhegesetz vom 6.12.1964 sowie gegen die Verordnung über die Durchführung der Sonntagsruhe vom 19.1.1965. Der Urteilsbegründung sei folgender Passus entnommen: "Beim Betrieb der Kartbahn (Kappelen) handelt es sich ... um den lautstarken Betrieb einer Erwerbsgesellschaft. Es geht auch nicht um eine einmalige Veranstaltung wie etwa ein Bergrennen, auch nicht um einen kurzfristigen Anlass wie ein Fussballmatch, sondern eine Sonntag für Sonntag von 10 Uhr bis zum Einnachten dauernde Lärmquelle. Eine derartige ständige Veranstaltung durfte die Behörde von Kappelen nicht auf dem Weg der Ausnahmegewilligung zulassen⁵². Für das am 23. Mai 1965 veranstaltete Rennen lag eine Bewilligung des kantonalen Strassenverkehrsamtes vor; diese Bewilligung, gestützt auf Art. 52 SVG, bezog sich auf Sicherheits-, Ordnungs-, Haftpflicht- und Versicherungsfragen⁵³."

Gegen die aus Gründen des Umweltschutzes zurückhaltende Bewilligungspraxis der zuständigen Instanzen ist denn auch nichts einzuwenden. Weniger verständlich erscheint hingegen die Tatsache, dass Bergrennen auf öffentlichen Strassen sowie Motocross-Veranstaltungen und Rasenrennen im Gelände bewilligt werden, während Rundstreckenrennen sogar auf privaten Motorsportanlagen verboten sind, obwohl die Anliegen des Umweltschutzes bei permanenten Rennstrecken umfassender verwirklicht werden können. Die von einem sog. Motodrom ausgehenden Immissionen müssen nämlich bereits bei der Standortwahl und im Rahmen des Bau- bzw. Betriebsbewilligungsverfahrens abgeklärt werden. Dabei sind die Umweltverträglichkeit und die Entsorgungsmöglichkeiten einer permanenten Rundstrecke nach neuesten technologi-

⁵⁰ ZR 70 Nr. 43 S. 106

⁵¹ ZBJV 1967, S. 362 ff.

⁵² a. a. O., S. 368

⁵³ a. a. O., S. 370

schen Erkenntnissen zu untersuchen. Während schon im Projektstadium die meteorologischen und topografischen Verhältnisse zu berücksichtigen sind, müssen später gegebenenfalls ergänzende Massnahmen wie z. B. Schallschluckwände sowie zeitliche Betriebsbeschränkungen vorgesehen werden.

2.9 Durchführungsbedingungen gemäss IKSt-Richtlinien⁵⁴

2.9.1 Rennen

1. Geschwindigkeitswettbewerbe dürfen nur auf für den übrigen Verkehr geschlossenen Strassen, Geländerräumen oder Bahnen durchgeführt werden.
2. Es dürfen nur Fahrer zugelassen werden, die den Führerausweis der betreffenden Fahrzeugkategorie besitzen und gegen Unfall genügend versichert sind.
3. Der Veranstalter trägt die Verantwortung für die Sicherheit und Ordnung innerhalb des für die Veranstaltung benützten Gebietes. Er hat die nötigen Sicherheitsmassnahmen zu treffen und namentlich die Zuschauerräume durch geeignete Abschränkungen gegen ausbrechende Fahrzeuge zu schützen.
4. Zur Vermeidung der Gewässerverschmutzung sind folgende Vorkehren zu treffen:
 - An Lager- und Umschlagstellen für Treibstoff und Schmiermittel ist fachkundiges Personal mit Ölwehrmaterial bereitzuhalten. Ausgelaufenes Öl oder Treibstoff ist sofort auf geeignete Weise zu entfernen.
 - Treibstoff- und Ölfässer sind in einer dichten Wanne zu lagern.
 - Das Auftanken und die Wartung der Fahrzeuge haben auf einem mit einer Sägemehlschicht versehenen Platz zu erfolgen. Mit Öl oder Treibstoff durchtränktes Sägemehl ist zu vernichten.
5. Das Gelände (inkl. Zuschauerräume) ist durch den Veranstalter binnen 48 Stunden nach Beendigung der Veranstaltung von jeglichem Unrat säubern zu lassen.

⁵⁴ vgl. IKSt-Richtlinien, S. 6 f.

6. Für Kart-Rennen sind die Richtlinien über den Bau und Betrieb von Kartbahnen vom 9. Februar 1966 massgebend.

2.9.2 Parcoursfahrten

1. Der Veranstalter hat alle notwendigen Sicherungsmassnahmen zu treffen, damit der übrige, namentlich auch der öffentliche Verkehr weder gefährdet noch behindert wird.
2. Bei Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen haben die Teilnehmer die Verkehrsregeln strikte einzuhalten.
3. Werden Naturstrassen benützt, so hat der Veranstalter vorgängig die Einwilligung des Strasseneigentümers einzuholen.
4. Muss der Veranstalter aus nicht voraussehbaren Gründen kurz vor dem Anlass eine Streckenänderung vornehmen, so hat er die Zustimmung des zuständigen Polizeikommandos einzuholen.
5. Jeder übermässige Lärm oder andere Immissionen sind zu vermeiden.

2.9.3 Gemeinsame Bedingungen

1. Die Bewilligungsbehörde kann die Fahrzeuge vor Beginn der Veranstaltung auf ihre vorschriftsgemässe Ausrüstung und Verkehrssicherheit prüfen lassen.
2. Trainingsfahrten dürfen nur auf gesperrten Strecken ausgeführt werden.
3. Ist für die reibungslose Durchführung der Veranstaltung ein polizeilicher Ordnungsdienst erforderlich, so fallen die bezüglichen Kosten zu Lasten des Veranstalters.

2.10 Strafbestimmungen

2.10.1 Strafbarkeit der Fahrer

Die Bestimmung von Art. 96 Ziff. 1 Abs. 2 SVG, wonach mit Haft oder Busse bestraft wird, wer bewilligungspflichtige Fahrten

ohne Bewilligung durchführt, bringt nicht mit der erforderlichen Klarheit zum Ausdruck, an wen sich die Strafdrohung richtet. Nach dem Wortlaut fallen sowohl Veranstalter wie auch Teilnehmer unter die erwähnte Norm. Da sich Art. 99 Ziff. 7 SVG an die Veranstalter wendet, muss angenommen werden, Art. 96 Ziff. 1 Abs. 2 SVG beziehe sich nur auf die an einer unerlaubten Veranstaltung teilnehmenden Fahrer⁵⁵.

2.10.2 Strafbarkeit der Fahrzeughalter

Nach Art. 96 Ziff. 3 SVG untersteht der Halter, oder wer an seiner Stelle über das Fahrzeug verfügt, den gleichen Strafandrohungen (wie der Fahrer gemäss Art. 96 Ziff. 1 Abs. 2 SVG), wenn er von der Widerhandlung Kenntnis hatte oder bei pflichtgemässer Aufmerksamkeit haben konnte.

2.10.3 Strafbarkeit der Veranstalter

2.10.3.1 Bei unerlaubten Veranstaltungen

Die Organisation motor- oder radsportlicher Veranstaltungen bedarf der Bewilligung der davon berührten Kantone (Art. 52 Abs. 2 SVG; Art. 94 Abs. 3 und Art. 95 VRV). Wer es unterlässt, die vorgeschriebene Bewilligung einzuholen oder trotz Verweigerung der Bewilligung eine motor- oder radsportliche Veranstaltung durchführt, macht sich nach Art. 99 Ziff. 7 SVG strafbar.

2.10.3.2 Bei bewilligten Veranstaltungen

Die kantonale Behörde darf die Bewilligung für motor- und radsportliche Veranstaltungen laut Art. 52 Abs. 3 lit. c SVG nur erteilen, wenn die nötigen Sicherheitsmassnahmen getroffen werden. Gemäss Art. 99 Ziff. 7 SVG wird der Veranstalter mit Haft oder Busse bestraft, wenn er die verlangten Sicherheitsmassnahmen nicht trifft.

⁵⁵ gl. M. Bussy/Rusconi, S. 345

3. Die Kompetenzausscheidung de lege ferenda

Die heute geltende Regelung der Inanspruchnahme öffentlicher Strassen für motor- und radsportliche Veranstaltungen vermag nicht zu befriedigen. Da es sich um eine in sich geschlossene Materie handelt, erscheint die bestehende Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen unzweckmässig.

Die Nutzung öffentlichen Grund und Bodens zwecks Austragung von Wettfahrten mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern erfüllt den Tatbestand des gesteigerten Gemeingebrauchs von öffentlichen Sachen. Für die Erteilung der notwendigen Bewilligung sind die Kantone zuständig. Die kantonalen Befugnisse werden nun aber durch das vorgehende eidgenössische Recht beschnitten. Von Bundesrechts wegen wird den Kantonen untersagt, auf ihrem Hoheitsgebiet die Veranstaltung öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen zu bewilligen (vgl. Art. 52 Abs. 2 SVG). Hingegen bleibt es den Kantonen anheimgestellt, andere Arten motorsportlicher Betätigung, wie z. B. Bergrennen, zu gestatten (vgl. Art. 52 Abs. 2 SVG und Art. 95 Abs. 3 VRV).

Diese ungleiche Behandlung verschiedener Sparten des Motorsports scheint in zweifacher Hinsicht fragwürdig zu sein. Erstens stellt das eidgenössische Verbot von Rundstreckenrennen einen ungerechtfertigten Einbruch in die kantonale Strassenhoheit dar (vgl. Art. 3 Abs. 1 SVG) und lässt sich mit der in Art. 3 BV statuierten "Souveränität" der Kantone⁵⁶ nicht vereinbaren. Nur die mit den örtlichen Verhältnissen bestens vertrauten kantonalen Behörden vermögen zu beurteilen, ob die Voraussetzungen

⁵⁶ Wie bereits bei der Darstellung der Strassenhoheit festgestellt, ist die Gesetzgebung über die Benützung der Strassen zwischen Bund und Kantonen *geteilt*. Es ist deshalb zu untersuchen, was unter der in Art. 3 BV statuierten «Souveränität» der Kantone zu verstehen ist. In diesem Zusammenhang drängt sich die Frage auf, ob sich der Begriff «Souveränität» mit der bundesstaatlichen Kompetenz-Ausscheidung vereinbaren lässt. Zur Klärung dieser Fragestellung ist von der Definition des Souveränitätsbegriffes auszugehen. «Bodin, der berühmte Begründer der modernen Souveränitätslehre», bezeichnete die Souveränität als «summa potestas» (Usteri, *Theorie des Bundesstaates*, S. 88), während sie bei Usteri «Zuhöchst-Sein im Rechtlichen» bedeutet (a. a. O., S. 90), eine «unabhängige und selbständig funktionierende Einheit» darstellt (a. a. O., S. 91). Dieser Auffassung entspringt die Einsicht, dass die Souverä-

für die Durchführung einer Sportveranstaltung auf einem bestimmten Abschnitt ihres Strassennetzes gegeben sind. Zweitens spielt dabei die Art des Wettbewerbes keine Rolle, da die Strasse für alle Geschwindigkeitsprüfungen, also sowohl für Rundstreckenrennen wie auch für Bergrennen, abgesperrt werden muss (vgl. Art. 95 Abs. 3 VRV). Es ist nicht einzusehen, weshalb der Bund den Kantonen die Kompetenz überträgt, über die Bewilligung von Bergrennen zu entscheiden, während er für Rundstreckenrennen aufgrund des Verbots von Art. 52 Abs. 1 SVG den Kantonen die Zuständigkeit generell entzieht. Diese ungleiche Behandlung entbehrt einer sachlichen Rechtfertigung und verstösst daher gegen das Rechtsgleichheitsprinzip im Sinne von Art. 4 BV.

Zweifelhaft ist auch die Kompetenz des Bundesrates, einzelne Ausnahmen zu gestatten oder das Verbot auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen auszudehnen (vgl. Art. 52 Abs. 1 SVG und Art. 94 Abs. 3 VRV). Damit wird dem Bundesrat mittels einer fragwürdigen Blankettnorm ein allzu grosser Ermessensspielraum für Einschränkung und Ausdehnung des Verbots zugebilligt, was mit Rücksicht auf die Tatsache, dass es sich um eine allein die Kantone betreffende Angelegenheit handelt, ungerechtfertigt ist.

Die Kantonsregierungen, die aufgrund der Kenntnisse und Erfahrungen ihres jeweiligen Bauamtes und Polizeikorps über den Strassenzustand sowie die Verkehrslage geradezu prädestiniert erscheinen zu beurteilen, welche Strassen für Rennen geeignet sind, werden durch das eidgenössische Verbot bevormundet. Der Schutz

nität unteilbar ist (a. a. O., S. 92). Nach Giacometti hat in Art. 3 BV die Lehre von der Teilung der Souveränität im Bundesstaat, wie sie von Alexis de Tocqueville begründet wurde, ihren rechtlichen Niederschlag gefunden (Fleiner/Giacometti, S. 42). Cellier hat allerdings den Nachweis erbracht, dass sich die Lehre von Tocqueville «eigentlich gar nicht auf die Teilbarkeit oder Unteilbarkeit der Souveränität bezieht, sondern auf das Prinzip der Verteilung der Aufgaben und Kompetenzen im Bundesstaat» (Usteri, a. a. O., S. 92 f.). In diesem Sinn bezieht sich Art. 3 BV auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen (Fleiner/Giacometti, S. 43; Usteri, a. a. O., S. 277). «Was die Bundesverfassung nicht für die Bundesorgane in Anspruch nimmt, verbleibt den Kantonen als eigener Wirkungskreis» (Usteri, a. a. O., S. 277).

des Publikums vor Gefährdung durch motorsportliche Veranstaltungen obliegt den kantonalen Polizeidirektionen. Das SVG verpflichtet sie in Art. 52 Abs. 3 lit. c, die Erteilung der Bewilligung vom Vorgehen der nötigen Sicherheitsmassnahmen durch den Veranstalter abhängig zu machen. Zudem ist die kantonale Behörde aufgrund der polizeilichen Generalklausel zum Einschreiten ermächtigt, sobald ein Polizeigut aktuell und konkret gefährdet ist. Sie hat die zur Abwehr der Gefahr bzw. zum Schutze des Polizeigutes notwendigen und verhältnismässigen Massnahmen zu ergreifen. Für den Schutz der Zuschauer, die motorsportlichen Ereignissen beiwohnen, ist demnach in jedem Fall der Kanton zuständig. Auch unter diesem Aspekt kann aber die Art der Veranstaltung keinen Einfluss auf die Kompetenzausscheidung zwischen Bund und Kantonen ausüben.

Die kantonale Strassenhoheit umschliesst die Befugnis, über Bau und Unterhalt der Strassen sowie deren Benützung Recht zu setzen und anzuwenden. Hinsichtlich der Rechtsetzung in bezug auf die Benützung der öffentlichen Strasse für motorsportliche Veranstaltungen ist die grundsätzlich den Kantonen zustehende Strassenhoheit m. E. unteilbar. Die Erteilung der Bewilligung für motorsportliche Anlässe jeglicher Art sollte ins Ermessen der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen gestellt werden. Die heute geltende Aufsplitterung der Kompetenzen, wonach einerseits der Bundesrat für die Ausnahmen vom generellen Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen und die Ausdehnung des Verbots auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen zuständig erklärt wird (vgl. Art. 52 Abs. 1 SVG; Art. 94 Abs. 3 VRV), andererseits die Kantone für die Bewilligung anderer motor- und radsportlicher Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen kompetent sind, ist unzweckmässig. Diese Lösung ist von der Sache her nicht gerechtfertigt, denn sie trägt den unterschiedlichen örtlichen Verhältnissen keine Rechnung. Es genügt vollauf, wenn das Bundesrecht im Sinne eines Rahmengesetzes den Kantonen vorschreibt, unter welchen Bedingungen sie eine motorsportliche Veranstaltung bewilligen dürfen. Damit wird erreicht, dass in allen Kantonen dieselben Anforderungen an die Organisation eines Rundstreckenrennens gestellt werden.

Wie bereits die nationalrätliche Kommission zutreffend festgestellt hat, soll der Bund zwar gewisse Minimalvorschriften über

die erforderlichen Sicherheitsmassnahmen für alle Arten motorsportlicher Veranstaltungen fixieren; hingegen müsse die Verschiedenheit der Veranstaltungen und der öffentlichen Verhältnisse durch weitere Sicherheitsbestimmungen berücksichtigt werden, welche die Kantone im Rahmen ihrer Bewilligungskompetenz verfügen könnten. Es werde unmöglich sein, bis in alle Details Vorschriften aufzustellen, die für alle Rennen in gleicher Weise gelten müssten. Gewisse Sicherheitsvorschriften müssten sich den gegebenen Örtlichkeiten anpassen, weshalb sie von den Kantonen zu erlassen seien, zumal diese auch die Verantwortung dafür zu tragen hätten⁵⁷.

Die modernen Erkenntnisse hinsichtlich der Sicherheitsmassnahmen haben die Anforderungen an eine Rennstrecke derart verschärft, dass sich heute längst nicht mehr in jedem Kanton geeignete Strassenstücke finden lassen, die über die nötigen Voraussetzungen verfügen. Die strenge Bewilligungspraxis der Kantone garantiert zudem die Beschränkung auf eine tragbare Anzahl traditioneller Veranstaltungen, die von qualifizierten Organisatoren auf dafür geeigneten, abgesicherten Nebenstrassen unter geringer Beeinträchtigung des Verkehrs neben der abgesperrten Rennstrecke durchgeführt werden. Während Bergrennen auf öffentlichen Strassen ausgetragen werden, sollen Rundstreckenrennen m. E. ausschliesslich auf Flugplätzen oder speziellen Anlagen (sog. Motodrome) veranstaltet werden. Neben der restriktiven Bewilligungspraxis der kantonalen Behörden vermag auch der Mangel an zweckdienlichen Rennpisten die Befürchtung zu zerstreuen, dass bei Aufhebung des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen viele derartige Veranstaltungen abgehalten würden.

Nachdem die Interkantonale Kommission für den Strassenverkehr mit ihren Richtlinien einheitliche Bedingungen für die Bewilligung von motorsportlichen Veranstaltungen geschaffen hat, wäre es an der Zeit, dass auch für die Erteilung der Bewilligung nur noch eine einzige Instanz – nämlich die kantonale Justiz- und Polizeidirektion – für zuständig erklärt würde. Diese Kompetenz müsste sich auf die Bewilligung sämtlicher Arten motorsportlicher Veranstaltungen erstrecken, weil es sich in jedem Fall um die Frage

⁵⁷ Sten. Bull. NR 1957, S. 208

der Gestattung gesteigerten Gemeingebruchs an öffentlicher Sache dreht. Da es sich jedoch bei der Bewilligung gesteigerten Gemeingebruchs der öffentlichen Strasse um eine in den Kompetenzbereich der Kantone fallende Angelegenheit handelt, stellt das eidgenössische Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen einen ungerechtfertigten Eingriff in die "Souveränität" der Kantone dar, insbesondere in deren ausdrücklich gewährleistete kantonale Strassen- und Polizeihochheit.

Die Zuständigkeit des Bundesrates für die Bewilligung von Ausnahmen vom generellen Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen und die Ausdehnung des Verbots auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen ist unbefriedigend. Inskünftig wäre eine Lösung begrüssenswert, die den Kantonen die Kompetenzen, welche ihnen gemäss Art. 28 MFG zustanden, derer sie aber durch Art. 52 SVG verlustig gingen, wieder überträgt. Wenn dem Bundesrat die erwähnten Kompetenzen entzogen werden, ist auch die momentan nicht gewährleistete Rechtssicherheit wiederhergestellt. Die geltende Regelung öffnet der ungleichen Behandlung der Gesuche um Erteilung einer Ausnahmegewilligung sowie der ungerechtfertigten Ausdehnung des Verbots auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen durch den Bundesrat Tür und Tor. Eine Norm, die dem Bundesrat eine Blankovollmacht erteilt, wonach er berechtigt ist, eine bestimmte Betätigung des Bürgers in einem Kanton zu erlauben, während er sie in einem andern verbietet, ist einleuchtenderweise unhaltbar. Die Lösung des SVG ist im Vergleich zu derjenigen des MFG als Rückschritt zu bezeichnen, denn sie muss als ein Beitrag zur Stärkung der Zentralgewalt gewertet werden. Die damit notwendigerweise verbundene Beeinträchtigung der kantonalen "Souveränität" ist jedoch keineswegs durch einen Sachzwang motiviert, weshalb sie als unangebracht abgelehnt werden muss.

§ 6 DER GRUNDSATZ DER RECHTSGLEICHHEIT

Im vorhergehenden Paragraphen wurde festgestellt, dass das in Art. 52 Abs. 1 SVG statuierte Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen den Grundsatz der Souveränität der Kantone verletzt und damit gegen Art. 3 der Bundesverfassung verstösst. An dieser Stelle wird nunmehr untersucht, ob Art. 52 SVG vor dem Rechtsgleichheitsprinzip im Sinne von Art. 4 BV standhält. Dazu bedarf es vorerst einer vergleichenden Darstellung der von Gesetzes wegen untersagten, der aufgrund einer bundesrätlichen Ausnahme zugelassenen, der bewilligungspflichtigen (ausdrücklich erlaubten oder konkludent tolerierten) motorsportlichen Veranstaltungen sowie derjenigen ohne Bewilligungspflicht.

I. Ungleichbehandlung de lege lata

1. Verbotene Veranstaltungen

1.1 Öffentliche Rundstreckenrennen

Darunter versteht man alle Rennen mit Motorfahrzeugen, bei denen die gleiche Strecke ununterbrochen mehrmals zu befahren ist, wenn Zuschauer zugelassen sind (Art. 94 Abs. 1 VRV).

1.2 Stock-Car-Veranstaltungen

Dabei handelt es sich um Veranstaltungen, bei denen die Teilnehmer einander gemäss Reglement durch gegenseitige Beschädigung zum Ausscheiden zwingen dürfen (Art. 94 Abs. 2 VRV).

1.3 Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit (Art. 94 Abs. 2 VRV).

- 1.4 Kartrennen mit Fahrzeugen, deren Motor mehr als 100 cm³ Zylinderinhalt aufweist (Art. 94 Abs. 3 VRV).

2. Ausnahmen

Der Bundesrat kann unter Berücksichtigung der Erfordernisse der Verkehrssicherheit und Verkehrserziehung einzelne Ausnahmen vom generellen Verbot der Rundstreckenrennen gestatten (vgl. Art. 52 Abs. 1 SVG). In Art. 94 Abs. 3 VRV wird die Kompetenz des Bundesrates bezüglich der Zulassung von Ausnahmen zwar wiederholt, jedoch nicht konkretisiert.

3. Bewilligungspflichtige Veranstaltungen

3.1 Allgemeines

Für die Durchführung aller nicht von Gesetzes wegen untersagten motorsportlichen Veranstaltungen ist die Bewilligung der Kantone erforderlich, deren Gebiet befahren wird (Art. 52 Abs. 2 SVG).

3.2 Ausdrücklich erlaubte Veranstaltungen

Gestattet sind mit Bewilligung der kantonalen Behörde:

- 3.2.1 Rasenrennen mit Motorrädern (Art. 94 Abs. 3 VRV)
- 3.2.2 Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände (Art. 94 Abs. 3 VRV)
- 3.2.3 Kartrennen mit Fahrzeugen von maximal 100 cm³ Zylinderinhalt (Art. 94 Abs. 3 VRV)
- 3.2.4 Autoslaloms (Art. 94 Abs. 3 VRV)
- 3.2.5 Schnitzel- und Orientierungsfahrten, wenn die Bewertung nicht nach der kürzesten Fahrzeit erfolgt (Art. 95 Abs. 3 VRV)
- 3.2.6 Bergrennen auf abgesperrten Strassen (Art. 95 Abs. 3 VRV).

3.3 Konkulent tolerierte Veranstaltungen

Der Wortlaut von Art. 52 Abs. 2 SVG lässt eine Spezifikation der bewilligungspflichtigen Veranstaltungen vermissen. Während Art. 94 Abs. 1 VRV festhält, welche Rennen unter das generelle Verbot von Art. 52 Abs. 1 SVG zu subsumieren sind, fehlt eine analoge Präzisierung der in Art. 52 Abs. 2 SVG gebrauchten Wendung "andere motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen". Zwar findet sich in Art. 94 Abs. 3 VRV eine Aufzählung bewilligungspflichtiger Veranstaltungen. Doch der Hinweis auf den bundesrätlichen Vorbehalt, weitere Ausnahmen zu gestatten zeigt, dass die Enumeration nicht abschliessend aufzufassen ist. Den exemplifikatorischen Charakter bestätigt auch Art. 95 Abs. 2 VRV, worin von der Bewilligungspflicht für Schnitzel-, Orientierungsfahrten "und dergleichen" die Rede ist. Mit Rücksicht auf die Rechtssicherheit empfindet man das Fehlen einer Liste von bewilligungspflichtigen motorsportlichen Veranstaltungen als gesetzgeberischen Mangel. Andererseits wäre eine abschliessende Aufzählung wegen der rasanten technischen Entwicklung auf dem Gebiete der Rennfahrzeugtechnik bald einmal überholt. Die Darstellung der verschiedenen Arten motorsportlicher Veranstaltungen in § 2 enthält unzählige Motorsportsparten, die zwar der Bewilligungspflicht im Sinne von Art. 52 Abs. 2 SVG unterworfen sind, im Gesetz jedoch unerwähnt bleiben, z. B. der Rallyesport.

4. Veranstaltungen ohne Bewilligungspflicht

In Art. 52 Abs. 2 SVG werden die Ausflugsfahrten von der Bewilligungspflicht ausgenommen. In den IKSt-Richtlinien wird festgehalten, dass Geschicklichkeitswettbewerbe der zuständigen Polizeibehörde zu melden sind, damit sie allfällig notwendig erscheinende verkehrspolizeiliche Massnahmen treffen kann⁵⁸. Daraus geht hervor, dass solche Wettkämpfe keiner Bewilligung bedürfen. Die Polizei ist nur zur Verhütung von Verkehrsstauungen durch Zuschauerfahrzeuge beizuziehen.

⁵⁸ IKSt-Richtlinien, S. 4

Die Übersicht verdeutlicht, wie unterschiedlich das Gesetz die an sich einheitliche Materie regelt. Im folgenden werden die verbotenen den erlaubten, die bewilligungspflichtigen den Veranstaltungen ohne Bewilligungspflicht gegenübergestellt. Dabei wird untersucht, ob die verschiedenartige Behandlung gerechtfertigt ist oder gegen das Prinzip der Rechtsgleichheit im Sinne von Art. 4 BV verstösst.

II. Würdigung der Ungleichbehandlung in praxi

1. Ungleichheit de iure

1.1 Geltungsbereich des Verbots

1.1.1 Öffentlichkeit der Strasse

Das Strassenverkehrsgesetz verbietet in Art. 52 Abs. 1 "öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen". In Art. 94 VRV wird ausgeführt, dass nur die Rennen unter das Verbot fallen, bei denen Zuschauer zugelassen sind. Laut Art. 52 Abs. 2 SVG bedürfen andere motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen der Bewilligung der Kantone, deren Gebiet befahren wird.

Es drängt sich also die Frage auf, ob sich das Verbot von Rundstreckenrennen auch nur auf öffentliche Strassen beziehe oder ob es schlechthin gelte. Hier fällt nun freilich auf, dass das Verbot der Rundstreckenrennen auf die öffentlichen Strassen überhaupt nicht Bezug nimmt, während die anschliessend geordnete Bewilligungspflicht für andere motorsportliche Veranstaltungen sich ausdrücklich nur auf solche, die auf öffentlichen Strassen durchgeführt werden, bezieht.

Gemäss Art. 1 Abs. 1 SVG ordnet das Gesetz den Verkehr auf öffentlichen Strassen. Öffentlich sind Strassen, die nicht ausschliesslich privatem Gebrauch dienen (Art. 1 Abs. 2 VRV). Entscheidend für den öffentlichen oder privaten Charakter einer Fläche ist somit verkehrsrechtlich nicht das durch das Grundbuch ausgewiesene Eigentumsverhältnis an Grund und Boden, sondern

ausschliesslich die Art und Weise der faktischen Benützungsmöglichkeit. Strassen sind dann öffentlich, wenn sie einem unbestimmbaren Benutzerkreis bzw. jedermann unter für alle gültigen Voraussetzungen offenstehen⁵⁹.

Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement vertritt die Auffassung, die Bestimmung von Art. 52 Abs. 1 SVG verbiete auch Rundstreckenrennen auf privatem Terrain. Es stützt sich dabei namentlich auf die Entstehungsgeschichte dieses Artikels, insbesondere auf einzelne in der Bundesversammlung gefallene Voten. Diese lassen in der Tat den Schluss zu, dass aus der Mitte der Bundesversammlung ein allgemeines, nicht nur auf die öffentlichen Strassen beschränktes Verbot angestrengt wurde. Diese Voten in der Bundesversammlung sind aber nur dann beachtlich, wenn sie im Gesetz ihren Niederschlag gefunden haben.

Das Departement ist der Ansicht, dass der Gesetzgeber in Art. 52 über den prinzipiellen Geltungsbereich des Gesetzes hinausgegangen sei. Nach der Entstehungsgeschichte wäre dies wohl zu bejahen; das Bundesgericht hat aber wiederholt festgestellt, dass es entscheidend nicht auf die Gesetzesmaterialien ankomme, sondern auf die im Gesetze selbst getroffene Ordnung. Es ist aber doch sehr fraglich, ob dem Gesetze selbst genügend Anhaltspunkte zu entnehmen sind, dass das Verbot der Rundstreckenrennen über den vom Gesetz selbst genannten Geltungsbereich hinausgeht.

Wenn der Grundsatz, wonach das SVG den Verkehr auf den öffentlichen Strassen ordnet, für das ganze Gesetz ausnahmslos gilt, dann kann sich das Verbot der Rundstreckenrennen nur auf jene beziehen, die auf öffentlichen Strassen stattfinden sollen.

Der Entscheid über den Umfang des Verbotes obliegt dem Bundesrat. Das Gesetz sieht in Art. 52 Abs. 1 vor, der Bundesrat könne in Ausnahmefällen Rundstreckenrennen gestatten. Folglich steht ihm auch der Entscheid zu, ob für Rundstreckenrennen auf privatem Gelände überhaupt eine Ausnahmegewilligung nötig ist⁶⁰.

⁵⁹ Giger/Schlegel, S. 3

⁶⁰ Marti H., «Zum Verbot der Rundstreckenrennen» (unveröffentlicht)

1.1.2 Öffentlichkeit der Veranstaltung

Entscheidend für den Geltungsbereich des Verbots ist die Öffentlichkeit der Veranstaltung. Damit hat sich das Bundesgericht im Entscheid 100 IV 93 befasst:

”L'intention préalable de l'organisateur sur le caractère qu'il entendait donner à la manifestation importe peu. Ce qui est essentiel, c'est le caractère qu'a réellement eu la manifestation. (...) En l'espèce, il n'est pas contesté que les courses incriminées étaient des courses en circuit. Or, à partir du moment où des spectateurs y ont assisté, elles ont revêtu un caractère public. En présence de cette situation, l'organisateur de la course devait ou bien prendre des mesures immédiates et efficaces pour empêcher les spectateurs d'assister à la course, ou bien interdire la course devenue illicite.”

Dem Direktor der Rennstrecke von Lignières (NE) ist die Durchführung zweier öffentlicher Rundstreckenrennen pro Jahr gestattet worden. Er organisierte jedoch im Jahre 1973 darüber hinaus vier weitere Rennen. Da er beabsichtigte, den Veranstaltungen keinen öffentlichen Charakter zu geben, sah er sich auch nicht veranlasst, um eine entsprechende Bewilligung nachzusuchen. Anlässlich der inkriminierten Veranstaltungen fanden sich trotzdem zwischen 50 und 200 Zuschauer ein. Der Direktor der Rennstrecke hat jedoch weder die Schaulustigen daran gehindert, den Rennen beizuwohnen, noch das Rennen abgebrochen. Damit erfüllte er, wenn auch unfreiwillig, den Tatbestand der unerlaubten Durchführung motorsportlicher Veranstaltungen im Sinne von Art. 99 Ziff. 7 SVG in Verbindung mit Art. 52 Abs. 1 SVG und Art. 94 Abs. 1 VRV. Am 7. Februar 1974 verurteilte ihn das Polizeigericht Neuenburg wegen fahrlässiger Widerhandlung gegen die erwähnten Gesetzesbestimmungen in Anwendung von Art. 100 Ziff. 1 Abs. 1 SVG zu einer Busse von Fr. 1500.—. Mit Entscheid vom 10. April 1974 wies der Neuenburger Kassationshof in Strafsachen eine Beschwerde des Verurteilten gegen das erstinstanzliche Erkenntnis ab. Am 5. Juni 1974 wies das Bundesgericht eine Nichtigkeitsbeschwerde des Bestraften gegen das zweitinstanzliche Urteil ab⁶¹.

⁶¹ BGE 100 IV 91 ff.

Art. 52 Abs. 1 SVG verbietet öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen. In Art. 94 Abs. 1 VRV sind die öffentlichen Rundstreckenrennen definiert als Rennen, bei denen die gleiche Strecke ununterbrochen mehrmals befahren wird, sofern Zuschauer zugelassen sind. Diese Bestimmung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber mit dem Verbot im Sinne von Art. 52 Abs. 1 SVG in erster Linie einen absoluten Zuschauerschutz erreichen wollte. Da das Gesetz den Bundesrat ermächtigt, Ausnahmen vom generellen Verbot zu gestatten, kann dieser dem Veranstalter eines Rundstreckenrennens mit Motorfahrzeugen die Zulassung von Zuschauern bewilligen. Der Bundesrat wird durch das Gesetz verpflichtet, bei seiner Entscheidung vor allem die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung zu berücksichtigen.

Unter dem Gesichtspunkt der Verkehrssicherheit wird er insbesondere einen wirksamen Schutz der Zuschauer als Voraussetzung für das Erteilen der Veranstaltungsbewilligung erachten. Im allgemeinen wird man die Kriterien von Art. 52 Abs. 3 SVG, welche die kantonale Bewilligungsbehörde beachten muss, auch für die bundesrätliche Ausnahmbewilligung heranziehen dürfen.

Der Aspekt, die Erfordernisse der Verkehrserziehung zu berücksichtigen, kann als Nachwirkung der in den parlamentarischen Gesetzesberatungen geäusserten Befürchtungen verstanden werden. Damals votierten einige Parlamentarier für das Verbot mit dem Argument, Rundstreckenrennen würden dem gesetzlichen Ziel der Verkehrserziehung zuwiderlaufen. "Das Hauptbedenken ist, dass die Zuschauer solcher Rennen sich animieren lassen, im gewöhnlichen Strassenverkehr mit ähnlichen Fahrkünsten zu operieren und die Verkehrserziehung dadurch leiden könnte⁶²." Diese Überlegungen der Befürworter des Verbots von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen dienten dem basellandschaftlichen Regierungsrat als Begründung für seinen Beschluss vom 19. August 1958, für motorrennsportliche Veranstaltungen keine Bewilligungen mehr zu erteilen (RRB Nr. 2633).

Den Erwägungen, die den Regierungsrat veranlassten, an seinem Verbot vom Jahre 1955 festzuhalten, sei folgendes entnommen:

⁶² Sten. Bull. NR 1957, S. 210

„Es ist eine altbekannte Tatsache, dass die Begeisterung besonders beim jungen Zuschauer sich psychologisch irgendwie auswirken muss. Da dieser aber meist nicht Gelegenheit hat, als Aktiver an einem Rennen teilzunehmen, erliegt er oft der Versuchung, sich rein privat rennmässig zu verhalten . . . Ein durch ein Rennen zu schnellem Fahren animierter Autofahrer bedeutet eine grosse Gefahr für die andern Verkehrsteilnehmer. Diese Gefahr ist so gross, dass man behördlicherseits solche Rennen nicht mehr befürworten kann und darf⁶³.“

Dieses Argument, das im vorliegenden Fall für die Verweigerung der Bewilligung eines Automobilbergrennens angerufen worden ist, vermag nicht zu überzeugen. Es müsste jedermann einleuchten, dass die Verhältnisse, unter denen speziell ausgebildete Rennfahrer mit eigens für den Wettbewerb hergerichteten Fahrzeugen auf abgesperrten Strassen ihre Konkurrenzen austragen, in keiner Hinsicht mit den Umständen vergleichbar sind, die im gewöhnlichen Strassenverkehr vorherrschen. Deshalb kann man nicht ernsthaft behaupten, motorsportliche Veranstaltungen würden die verkehrserzieherischen Bemühungen untergraben.

Aufgrund der anlässlich der Rennfahrer-Ausbildungskurse gemachten Erfahrungen veranstalten der Schweizerische Automobil-Rennsportklub und der Automobil-Club der Schweiz sogenannte Weiterbildungskurse für Alltagsfahrer. Dies mag zeigen, dass die durch den Rennfahrer demonstrierte absolute Fahrzeugbeherrschung durchaus in den Dienst der Anstrengungen gestellt werden kann, die auf die Hebung der Verkehrssicherheit gerichtet sind. Da die Statistik beweist, dass 99 % der Strassenverkehrsunfälle auf menschliches Versagen zurückzuführen sind⁶⁴, dürfte die Notwendigkeit einer gezielten Weiterausbildung eindrücklich nachgewiesen sein.

Die von Rennsportkreisen ausgehenden Impulse bezüglich der Weiterausbildung der Motorfahrzeuglenker führten zum Bau des Verkehrssicherheitszentrums Veltheim, dessen Übungsanlagen am 10. Januar 1978 dem Betrieb übergeben werden konnten. Mit der Verwirklichung der Idee, für die dringend notwendige Weiterbildung der Automobilisten Rennfahrer als versierte Instrukturen

⁶³ Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung 1959, S. 24

⁶⁴ Frey E. R., S. 276

einzusetzen, leisten dem Automobilrennsport nahestehende Organisationen einen wegweisenden Beitrag zur Verkehrserziehung und Verkehrssicherheit.

1.2 Ausnahmen vom Verbot

In Art. 52 Abs. 1 SVG wird der Bundesrat ermächtigt, einzelne Ausnahmen vom Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen zu gestatten. Art. 94 Abs. 3 VRV enthält eine Aufzählung der Ausnahmen, deren Auswahl ziemlich willkürlich anmutet⁶⁵.

1.2.1 Rasenrennen mit Motorrädern

Rasenrennen sind Rundstreckenrennen im ebenen Gelände. Dabei müssen die Fahrer einen vorgegebenen Rundkurs ununterbrochen mehrmals befahren. Alle Teilnehmer werden vom Rennleiter im gleichen Zeitpunkt auf die Strecke geschickt, d. h. es erfolgt ein sogenannter Massenstart. Die Konkurrenten dürfen sich links- und rechtsseitig überholen. Sobald der das Feld anführende Fahrer die vorgeschriebene Anzahl Runden zurückgelegt hat, wird das Rennen ohne Rücksicht auf den Stand der übrigen Fahrer abgebrochen. Die Klassierung erfolgt nach der erzielten Fahrzeit und der Anzahl der zurückgelegten Runden.

Worin unterscheiden sich diese erlaubten Rasenrennen von den verbotenen Rundstreckenrennen? Wohl allein darin, dass Rasenrennen im ebenen Gelände ausgetragen werden, während Rundstreckenrennen auf Strassen oder speziellen Rennbahnen stattfinden. Rechtfertigt nun diese tatsächliche Ungleichheit die vorliegende rechtliche Ungleichbehandlung?

Vorerst ist die dem Begriff der Gleichheit immanente Relativität zu bedenken. Zwei Sachverhalte sind immer nur in einer bestimmten Hinsicht gleich, während sie bezüglich anderer Vergleichsaspekte als ungleich erscheinen. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung besteht nur bei Gleichheit der erheblichen tatsächlichen Verhältnisse. Das Bundesgericht verlangt für eine ungleiche Behand-

⁶⁵ gl. M. Eichenberger R., S. 89

lung die Rechtfertigung durch sachliche Gründe⁶⁶. Nach der höchstrichterlichen Rechtsprechung widerspricht ein Erlass dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz im Sinne von Art. 4 BV, wenn er "rechtliche Unterscheidungen trifft, für die ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist"⁶⁷.

Im vorliegenden Fall handelt es sich bei beiden Motorsportdisziplinen um Geschwindigkeitsprüfungen, die sich auf einer Rundstrecke abspielen. Beiden Veranstaltungsarten haftet eine potentielle Gefährdung der Zuschauer an, sobald die Sicherheitsvorkehrungen ungenügend sind. Sowohl Rasen- als auch Rundstreckenrennen vermitteln den Veranstaltungsbesuchern rennsportlichen Anschauungsunterricht. Deshalb ist in beiden Fällen die Gefahr nicht gänzlich auszuschliessen, dass sich in den Reihen der Schaulustigen auch labile Elemente befinden, die durch das Renngeschehen zu unvernünftigem Fahren im normalen Strassenverkehr animiert werden könnten. Leicht beeinflussbare Leute können allerdings auch schon durch eine Kinovorstellung oder eine entsprechende Fernsehsendung zu solchen Fehlhandlungen in ihrer Eigenschaft als Alltagsautomobilisten verleitet werden. Die Argumente, welche als Begründung für das Verbot von Rundstreckenrennen angeführt worden sind, gelten in gleichem Ausmass auch für Rasenrennen. Darüber hinaus ist die durch ein Rasenrennen verursachte Umweltbelastung wegen des entstehenden Landschaftens wesentlich schwerer als bei einem Rundstreckenrennen auf der öffentlichen Strasse oder einer eigens dafür erstellten Rennstrecke. Ebenso ist die Gefahr der Gewässerverschmutzung durch Treibstoff und Schmiermittel bei einer im Gelände zur Durchführung gelangenden Veranstaltung erheblich grösser als bei Rennen auf einem permanenten Rundkurs, der über die erforderlichen Einrichtungen verfügt. Zudem ist es ein sehr schwieriges Unterfangen, einen im Gelände gelegenen Parcours mittels baulicher Veränderungen derart umzugestalten, dass auch nur die wirklich elementarsten Sicherheitsvorschriften für Rennstrecken eingehalten werden können.

⁶⁶ BGE 97 I 205/208

⁶⁷ BGE 96 I 456

Die Internationale Sportkommission hat eine Studie über Sicherheitskriterien für Automobilrennstrecken ausgearbeitet, deren Spezifikationen am 1. Januar 1975 in Kraft getreten sind⁶⁸. Selbstverständlich vermag eine permanente Rundstrecke diesen strengen Anforderungen viel eher zu genügen als eine nur vorübergehend für Rennzwecke beanspruchte Strasse. Während öffentliche Strassen für die Durchführung rennsportlicher Veranstaltungen grundsätzlich taugen, eignet sich das Gelände dazu in der Regel bedeutend schlechter. Handelt es sich bei Rundstreckenrennen auf öffentlichen Strassen im Vergleich zur üblichen Nutzung der Verkehrsfläche nur um einen graduellen Unterschied, haben wir es bei Rasenrennen im Gelände mit einer richtiggehenden Zweckentfremdung des Bodens zu tun.

Zwar drängt sich aus den weiter vorne erwähnten Gründen im Prinzip die Gleichbehandlung beider Rennarten durch den Gesetzgeber auf. Wenn nun aber der Gesetzgeber in Abweichung vom Gleichbehandlungsgrundsatz eine der beiden Arten von Rundstreckenrennen gestatten, die andere jedoch verbieten will, so finden sich aufgrund der die beiden Disziplinen vergleichenden Erörterungen sachgerechtere Argumente für ein Verbot der im ebenen Gelände auszutragenden Rasenrennen. Erstaunlicherweise sind dieselben jedoch gestattet, die Rundstreckenrennen hingegen verboten.

Diese merkwürdige Regelung kam zustande, weil die ständerätliche Kommission zur Auffassung gelangt war, dass ein totales Verbot aller Rundstreckenrennen zu weit gehe, da es auch die Trainingsrennen für militärische Zwecke einschliessen würde:

”Aber auf der andern Seite durfte doch auch der Bogen nicht überspannt, und es mussten gewisse Ausnahmen in Aussicht genommen werden. Es hat den Befürwortern des Rennverbotes nie vorgeschwebt, dass zum Beispiel Rasenrennen mit Motorrädern, die im Kreise herumführen und darum Rundstreckenrennen sind, verboten werden müssten. Ich habe schon früher erwähnt, dass einzelne dieser Veranstaltungen die militärische Tüchtigkeit der Motorradfahrer fördern sollen. Es entspricht meines Erachtens einem Gebot der Klugheit und des Masshaltens im Verbieten, wenn man der Ausdehnung auf weitere unerwünschte Rennen die

⁶⁸ FIA-Automobilsport-Jahrbuch 1979, S. 153 ff.

Ausnahme für harmlose und nicht zu beanstandende Veranstaltungen gegenüberstellt⁶⁹.”

Soweit die Ausführungen des Berichterstatters im Ständerat. Diese Argumente veranschaulichen, in welchem Masse die gesetzgeberischen Instanzen überfordert sein können, sobald sie über zu wenig profunde Sachkenntnisse zur adäquaten Regelung eines bestimmten Lebensbereiches verfügen. Bei Rasenrennen mit Motorrädern handelt es sich keineswegs um harmlose Veranstaltungen, sondern um regelrechte Geschwindigkeitswettbewerbe auf einem ebenen Rundkurs im Gelände. Wegen der insbesondere auf nassem Rasen schlechten Adhäsion der Reifen müssen sehr strenge Sicherheitsvorkehrungen getroffen werden, damit die Gefährdung der Zuschauer ausgeschlossen wird.

Zudem können Rasenrennen nicht als Trainingsgelegenheit für militärische Zwecke eingestuft werden. Die militärische Tüchtigkeit der Motorradfahrer wird durch deren Ausbildung erreicht und hängt nicht von der Teilnahme an Rasenrennen ab. Dem Militärmotorradfahrer wird u. a. mittels Geländefahrschulübungen die Beherrschung seines Vehikels unter armeespezifisch erschwerten Bedingungen beigebracht. Die militärischen Bedürfnisse decken sich nämlich mit der bei einem Rasenrennen verfolgten Zielsetzung nicht. Hier geht es um den Wettkampf mit speziell präparierten Wettbewerbsmotorrädern auf einer bestimmten Rundstrecke. Daran hat die Armee gewiss kein Interesse.

Zusammenfassend muss festgehalten werden, dass das Verbot von Rundstreckenrennen bei gleichzeitiger Gestattung der Rasenrennen einen Rechtsetzungsakt darstellt, der ohne Zweifel dem Rechtsgleichheitsgrundsatz von Art. 4 der Bundesverfassung widerspricht.

1.2.2 Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände

Zwar wird die in Art. 94 Abs. 3 VRV statuierte Zulassung solcher Veranstaltungen unter den Ausnahmen vom Verbot der Rundstreckenrennen aufgeführt. Diese Einstufung als Ausnahme vom Verbot ist jedoch unrichtig, weil Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände gar keine Rennen sind. Geschicklichkeitswettbewerbe

⁶⁹ Sten. Bull. SR 1958, S. 353 f.

sind Veranstaltungen auf einem bestimmten Gelände, bei welchen die Teilnehmer mit ihrem Fahrzeug künstlich angelegte oder natürliche Hindernisse auf vorgeschriebene Art und Weise bezwingen müssen und bei welchen die Klassierung ausschliesslich nach Fehlerpunkten erfolgt⁷⁰.

Laut Art. 72 Abs. 1 SVG gelten als Rennen alle motorsportlichen Veranstaltungen, bei denen die Bewertung hauptsächlich nach der erzielten Geschwindigkeit erfolgt oder eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 50 km/Std. verlangt wird. Dieser Bewertungsmodus trifft nun aber für die Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände eben nicht zu. Die Rangierung basiert allein auf der Anzahl Fehlerpunkte ohne Berücksichtigung der erzielten Fahrzeit resp. Durchschnittsgeschwindigkeit. Da es sich bei den Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände somit gar nicht um Rennen im Sinne von Art. 72 Abs. 1 SVG handelt, fallen sie auch nicht unter das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen gemäss Art. 94 Abs. 1 VRV. Folglich ist auch ihre Behandlung als Ausnahme vom Verbot in Abs. 3 von Art. 94 VRV unzutreffend.

Die ausdrückliche Zulassung von Geländegeschicklichkeitsfahrten durch das Gesetz ruft einem folgenden Ausspruch Montesquieu's in Erinnerung:

„La liberté est le droit de faire tout ce que les lois permettent.“
Während im Polizeistaat, der den Bürger bevormundet, grundsätzlich alles verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt wird, geniessen die Bürger eines freiheitlichen Rechtsstaates alle jene Freiheiten, die der Gesetzgeber nicht aus im öffentlichen Interesse liegenden Gründen beschneiden muss, d.h. es ist alles erlaubt, was nicht ausdrücklich verboten ist.

Genau dies trifft nun aber für die Durchführung von Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände zu. Da solche Veranstaltungen nicht unter das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen fallen, ist die Austragung derartiger Wettbewerbe auch ohne eine diesbezügliche ausdrückliche Erwähnung im Gesetz gestattet. Die Bestimmung von Art. 94 Abs. 3 VRV ist deshalb – was die Zulassung von Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände anbelangt – überflüssig und verwirrend.

⁷⁰ IKSt-Richtlinien, S. 3

Wie die fehlerhafte Einstufung der Geschicklichkeitswettfahrten unter die Ausnahmen vom Verbot der Rundstreckenrennen entstand, zeigen die betreffenden Gesetzesberatungen im Parlament. Nachdem beide Kammern der Aufnahme des Verbots von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen ins SVG zugestimmt hatten, stellte die ständerätliche Kommission für das Strassenverkehrsgesetz derjenigen des Nationalrates einen Rückkommensantrag folgenden Inhalts:

Die eigentlichen Rundstreckenrennen, wie sie früher im Berner Bremgartenwald stattfanden, sollten für Automobile und Motorräder untersagt, hingegen Rasenrennen, Moto-Cross und ähnliche Veranstaltungen gestattet sein⁷¹.

Nach der geltenden Bewilligungspraxis der kantonalen Behörden werden *Moto-Cross-Konkurrenzen* gestattet, obwohl es sich dabei um Geschwindigkeitswettbewerbe mit Motorrädern auf einem hügeligen Rundkurs im Gelände handelt⁷², die eindeutig unter das Verbot der Rundstreckenrennen fallen. Stellt man auf die Gesetzesmaterialien ab, so entspricht die heutige Bewilligungspraxis durchaus dem Willen des historischen Gesetzgebers, der Moto-Cross-Veranstaltungen vom Verbot der Rundstreckenrennen ausnehmen wollte. Die Ausnahme vom Verbot wurde mit der Begründung gerechtfertigt, ein totales Verbot würde zu weit gehen, weil es auch die Trainingsrennen für militärische Zwecke einschliessen würde⁷³. Wie schon bei der Erörterung der Rasenrennen muss auch an dieser Stelle mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, dass die Zielsetzung bei der Ausbildung von Militärmotorradfahrern sich mit derjenigen, die bei einer Moto-Cross-Veranstaltung verfolgt wird, keineswegs deckt. Die Anforderungen, die an einen Moto-Cross-Teilnehmer gestellt werden, nämlich die Beherrschung eines speziellen Motorrades in einem rennmässigen Wettkampf mit Massenstart, sind nicht vergleichbar mit dem Auftrag, ein Militärmotorrad in unwegsamem Gelände zu lenken. Die Zulassung von Moto-Cross-Veranstaltungen mit militärischen Beweggründen zu rechtfertigen, ist nicht stichhaltig. Dies wäre allenfalls für die

⁷¹ Schreiben des Präsidenten der ständerätlichen Kommission für das SVG vom 4. 8. 1958 an den Präsidenten der nationalrätlichen SVG-Kommission, S. 1

⁷² vgl. IKSt-Richtlinien, S. 2

⁷³ Sten. Bull. SR 1958, S. 338

eigentlichen Geschicklichkeitswettbewerbe mit Motorrädern, sogenannte Trials, angezeigt, wenn diese vom Verbot betroffen würden. Weil nun aber solche Veranstaltungen ohnehin erlaubt sind, bedürfen sie auch keiner derartigen Rechtfertigung für eine Ausnahme vom Verbot.

Da sich im Gesetz keine Anhaltspunkte für die Zulassung von Moto-Cross-Veranstaltungen finden, muss – unter Berücksichtigung der Materialien – angenommen werden, der Gesetzgeber habe fälschlicherweise die Moto-Cross-Konkurrenzen unter die Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände subsumiert. Diese Auslegung wird denn auch die kantonalen Behörden veranlassen, die Zulassung der Moto-Cross-Wettbewerbe aus Art. 94 Abs. 3 VRV abzuleiten.

Zusammengefasst sei festgestellt, dass man bei motorsportlichen Veranstaltungen zwischen *Geschwindigkeits-* und *Geschicklichkeitswettbewerben* unterscheiden muss. Als Kriterium für die Abgrenzung ist der für die Veranstaltung geltende Bewertungsmodus heranzuziehen. Erfolgt die Bewertung hauptsächlich nach der erzielten Geschwindigkeit oder wird eine Durchschnittsgeschwindigkeit von mehr als 50 km/Std. verlangt, so wird die Veranstaltung als Rennen qualifiziert (vgl. Art. 72 Abs. 1 SVG). Entscheidet hingegen ausschliesslich die erreichte Anzahl Fehlerpunkte über die Klassierung, dann wird die Veranstaltung als Geschicklichkeitsprüfung eingestuft. Solche Wettbewerbe fallen nicht unter das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen im Sinne von Art. 52 Abs. 1 SVG in Verbindung mit Art. 94 Abs. 1 VRV. Die Aufzählung der Zulassung von Geschicklichkeitswettfahrten im Gelände in Art. 94 Abs. 3 VRV als eine der Ausnahmen vom Verbot der Rundstreckenrennen ist deshalb falsch.

Die geltende Bewilligungspraxis gestattet die Durchführung von Moto-Cross-Konkurrenzen, obwohl es sich dabei um Geschwindigkeitswettbewerbe handelt, die eindeutig unter das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen fallen. Diese ungerechtfertigte Sonderbehandlung verstösst gegen den in Art. 4 BV verankerten Gleichbehandlungsgrundsatz. Die Zulassung lässt sich auch nicht legitimieren, indem man die Moto-Cross-Veranstaltungen unter die vom Gesetz in Art. 94 Abs. 3 VRV als Ausnahme vom Verbot der Rundstreckenrennen bezeichneten Geschicklichkeitswettfahrten

im Gelände einreihet. Eine solche Subsumtion ist unzulässig, weil dadurch der in Art. 72 Abs. 1 SVG getroffenen Differenzierung zwischen Rennen und Geschicklichkeitsfahrten, die wegen des unterschiedlichen Gefährdungsgrades berechtigt erscheint, keine Nachachtung verschafft wird.

1.2.3 Kartrennen

Vom Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sind laut Art. 94 Abs. 3 VRV Rennen mit besonderen Fahrzeugen von höchstens 100 cm³ Zylinderinhalt (wie sogenannte Karts) ausgenommen. Das sind Geschwindigkeitswettbewerbe mit besonderen vierrädrigen Motorfahrzeugen (Karts) auf eigens dafür erstellten Bahnen oder auf der öffentlichen Strasse⁷⁴. Für Kartrennen auf speziellen Bahnen sind die Richtlinien über den Bau und Betrieb von Kartbahnen vom 9. Februar 1966 massgebend.

Da es sich bei den Kartrennen um eigentliche Rundstreckenrennen handelt, unterliegen sie grundsätzlich dem in Art. 52 Abs. 1 SVG statuierten Verbot derartiger Veranstaltungen. Widerspricht demnach die Zulassung von Kartrennen dem Rechtsgleichheitsprinzip?

Das dem Rennbetrieb auf Kartbahnen immanente Gefährdungspotential ist sicherlich geringer als bei Rundstreckenrennen mit Automobilen oder Motorrädern. Dies trifft vornehmlich für Rennen auf Kartbahnen zu. Im Gegensatz zu Kartrennen auf öffentlichen Strassen lässt sich bei analogen Veranstaltungen auf eigens dafür erstellten Bahnen ein absoluter Schutz der Zuschauer vor einer Gefährdung durch das Renngeschehen erreichen. Die dazu notwendigen baulichen Massnahmen am Rande einer öffentlichen Strasse würden einen unverhältnismässig hohen Aufwand erfordern. Trotzdem könnte damit kaum jene absolute Schutzwirkung wie bei Kartbahnen erzielt werden, weil sich bei Rennen auf öffentlichen Strassen die Überwachung von Sperrzonen für Zuschauer erfahrungsgemäss äusserst schwierig gestaltet.

Summa summarum erscheint die Ausnahme der Kartrennen vom Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen

⁷⁴ IKSt-Richtlinien, S. 2

gerechtfertigt. Die rechtliche Sonderbehandlung der Kartrennen ist sachlich begründet, die gesetzliche Regelung also mit Art. 4 BV zu vereinbaren⁷⁵.

1.2.4 Autoslaloms

Nach Art. 94 Abs. 4 VRV gilt das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen für Autoslaloms nicht. Unter dem Aspekt der Rechtsgleichheit ist diese ungleiche Behandlung vertretbar, wenn ein vernünftiger Grund dafür vorliegt⁷⁶.

1.2.4.1 Geschicklichkeitswettbewerbe im weiteren Sinne

Unter Autoslaloms versteht man Geschicklichkeitswettbewerbe mit Motorwagen, bei denen eine Anzahl Hindernisse möglichst fehlerfrei umfahren werden müssen und die Klassierung der Teilnehmer nach der gefahrenen Zeit und Zeitzuschlägen für begangene Fehler erfolgt⁷⁷. Diese Definition lässt erkennen, dass Autoslaloms zwar de facto Geschicklichkeitswettbewerbe sind, wegen der Bewertung nach der gefahrenen Zeit de iure hingegen als Rennen qualifiziert werden müssen (vgl. Art. 72 Abs. 1 SVG). Deshalb werden Autoslaloms grundsätzlich vom Verbot im Sinne von Art. 52 Abs. 1 SVG betroffen, wenn die gleiche Strecke ununterbrochen mehrmals zu befahren ist (vgl. Art. 94 Abs. 1 VRV). In der Regel werden derartige Veranstaltungen in mehreren Läufen auf demselben Parcours ausgetragen. Hierbei wird die gleiche Strecke zwar mehrmals befahren, die verschiedenen Durchgänge folgen sich allerdings nicht ohne Unterbruch. Darin unterscheiden sich Autoslaloms von Rundstreckenrennen. Zudem werden die Fahrer bei Autoslaloms einzeln gestartet, während bei Rundstreckenrennen ein sogenannter Massenstart erfolgt.

Der bei Autoslaloms übliche Austragungsmodus spricht gegen die Einstufung als Rundstreckenrennen. Die Art der Bewertung rechtfertigt hingegen die Auffassung, Autoslaloms seien keine Ge-

⁷⁵ vgl. BGE 97 I 205/208

⁷⁶ BGE 96 I 456

⁷⁷ IKSt-Richtlinien, S. 2

schicklichkeitsprüfungen, sondern Geschwindigkeitswettbewerbe. Autoslaloms sind somit Rennen im Sinne von Art. 72 Abs. 1 SVG, dagegen keine Rundstreckenrennen im Sinne von Art. 94 Abs. 1 VRV. Folglich werden Autoslaloms vom Verbot der Rundstreckenrennen gar nicht erfasst. Die in Art. 94 Abs. 3 VRV statuierte Ausnahme vom Verbot ist demnach unzutreffend.

Dessen ungeachtet muss die Zulassung von Autoslaloms ohne Zweifel gutgeheissen werden, weil die Zuschauer keiner naheliegenden Gefährdung ausgesetzt sind. Da bei Rundstreckenrennen eine Gefährdung des Publikums wahrscheinlicher ist, scheint die ungleiche Behandlung immerhin vertretbar. Die gesetzliche Regelung (Art. 94 Abs. 3 VRV) beinhaltet wohl richtigerweise die Zulassung der Autoslaloms, worin trotz gleichzeitigem Verbot der Rundstreckenrennen in Art. 52 Abs. 1 SVG kein Verstoß gegen das Rechtsgleichheitsprinzip der Bundesverfassung erblickt werden kann.

Allein das richtige Ergebnis vermag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass Autoslaloms nur aufgrund einer Ausnahme vom Verbot gestattet sind, was die – verfehlte – Annahme impliziert, Autoslaloms fielen prinzipiell unter das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen im Sinne von Art. 94 Abs. 1 VRV.

1.2.4.2 Geschicklichkeitswettbewerbe im engeren Sinne

Darunter fallen jene Autoslaloms, bei denen die Bewertung nur nach Fehlerpunkten erfolgt. Sie werden auch *Gymkhanas* genannt. Derartige Geschicklichkeitswettbewerbe entbehren jeglichen Renncharakters.

Wenn in Art. 72 Abs. 1 SVG Geschwindigkeits- und Geschicklichkeitsveranstaltungen auseinandergehalten werden, dann ist diese Abgrenzung konsequent zu befolgen. Obwohl es sich sowohl bei Autoslaloms mit Renncharakter als auch bei den sogenannten Gymkhanas um Geschicklichkeitswettbewerbe i. w. S. handelt, bedarf es deren Unterscheidung, zumal das Ausmass der Gefährdung der Öffentlichkeit bei Rennen grösser ist als bei den reinen Geschicklichkeitsprüfungen.

Verglichen mit den Rundstreckenrennen sind Autoslalomsg jeglicher Art relativ ungefährliche Veranstaltungen, weshalb deren gesetzliche Billigung eine adäquate Lösung darstellt.

1.2.5 Weitere Ausnahmen

Nach Art. 52 Abs. 1 SVG kann der Bundesrat einzelne Ausnahmen vom Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen gestatten. Dem Bundesrat wird bei der Bewilligung der Ausnahmen allerdings nicht freie Hand gelassen. Es wird ihm ausdrücklich zur Pflicht gemacht, bei seiner Entscheid vor allem die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung zu berücksichtigen.

In Art. 94 Abs. 3 VRV werden die Ausnahmen vom Verbot aufgezählt. Diese Enumeration ist nicht abschliessend. Der Bundesrat behält sich vor, weitere Ausnahmen zuzulassen. Es drängt sich nunmehr die Frage auf, wieso zu dieser elastischen Regelung gegriffen wurde. Anlässlich der Gesetzesberatungen hielt die ständerätliche Kommission dafür, die Grenzziehung zwischen erlaubten und verbotenen motorsportlichen Veranstaltungen dem Bundesrat zu überlassen, weil ein in das Gesetz passendes einfaches Kriterium schwerlich gefunden werden könne⁷⁸. Aus diesem Grund wurde eine Blankettnorm geschaffen.

Von der ihm erteilten Vollmacht, einzelne Ausnahmen vom Verbot zuzulassen, hat der Bundesrat Gebrauch gemacht, als er dem Centre de Pilotage in Lignières (NE) die Organisation zweier öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen pro Jahr bewilligte⁷⁹. In Anbetracht dieser äusserst restriktiven Bewilligungspraxis des Bundesrates kann keine Rede davon sein, dass der Bundesrat seine diesbezüglichen Befugnisse überschreite.

Unter Berücksichtigung der rasanten technischen Entwicklung auf dem Gebiete des Motorsports wäre ein starres Verbot unangemessen. Das massgebliche Kriterium für die Bewilligung oder das Verbot eines Rundstreckenrennens mit Motorfahrzeugen ist im absoluten Schutz der Zuschauer zu erblicken. Die Erkenntnisse

⁷⁸ vgl. Sten. Bull. SR 1958, S. 354

⁷⁹ BGE 100 IV 91

hinsichtlich der für Rennstrecken heranzuziehenden Sicherheitskriterien hängen von der diesbezüglichen technischen Entwicklung ab. Welche Sicherheitsmassnahmen im Einzelfall verlangt werden müssen, bestimmt sich nach der Art der Veranstaltung.

Die flexible Regelung, die dem generellen Verbot die Ausnahme gegenüberstellt, ermöglicht eine den tatsächlichen Verhältnissen in concreto gerecht werdende Entscheidung.

1.3 Ausdehnung des Verbots

Art. 52 Abs. 1 SVG ermächtigt den Bundesrat zur Ausdehnung des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen. Bei seinem diesbezüglichen Entscheid hat der Bundesrat wiederum auf die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und Verkehrserziehung Rücksicht zu nehmen. In Art. 94 Abs. 2 VRV wird von der zugestandenen Ausdehnung auf weitere unerwünschte Rennen Gebrauch gemacht, indem sogenannte Stock-Car-Veranstaltungen sowie Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit untersagt werden.

Von der Ausdehnung des Verbots nicht betroffen werden dagegen andere motorsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen wie z. B. Bergrennen, deren Zulassung sich aus Art. 95 Abs. 3 VRV ergibt. Im folgenden soll untersucht werden, ob diese ungleiche Behandlung vor Art. 4 BV standhält.

1.3.1 Stock-Car-Veranstaltungen

Unter den verbotenen Stock-Car-Rennen versteht Art. 94 Abs. 2 VRV Veranstaltungen, bei denen die Teilnehmer einander gemäss Reglement durch gegenseitige Beschädigung zum Ausscheiden zwingen dürfen. Auf einer im ebenen Gelände angelegten Rundstrecke versuchen die Fahrer abbruchreifer Autos einander zu eliminieren, indem sie sich reglementsconform rammen. Als Sieger wird derjenige Teilnehmer ausgerufen, dessen Wagen am längsten in fahrtüchtigem Zustand verbleibt.

Noch vor Inkrafttreten der Art. 94 Abs. 2 VRV und Art. 52 Abs. 1 SVG, also unter der Ägide von Art. 28 MFG, hat sich die staatsrechtliche Kammer des Bundesgerichts anlässlich ihrer Sit-

zung vom 30. September 1959 mit dem Verbot eines Stock-Car-Meetings auseinandersetzen müssen. Der Regierungsrat des Kantons Solothurn hatte am 30. April 1959 beschlossen, dem Stock-Car-Club Bern die Durchführung einer Stock-Car-Veranstaltung auf privatem Boden zu untersagen, unter Androhung einer Bestrafung nach Art. 292 StGB wegen Ungehorsams gegen amtliche Verfügungen. Gegen dieses regierungsrätliche Verbot erhoben der organisierende Club und die Vereinigung Schweizerischer Stock-Car-Clubs beim Bundesgericht staatsrechtliche Beschwerde wegen Verletzung von Art. 4 BV, eventualiter Art. 31 BV. Der Regierungsrat hatte das Verbot damit begründet, dass Stock-Car-Meetings die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährden und auf die Jugend eine ungünstige Auswirkung ausüben würden. Dieser Auffassung konnte sich das Bundesgericht nicht anschliessen. Unsere höchsten Richter waren der Ansicht, das Verbot widerspreche dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit des polizeilichen Eingriffs. Das Absprechen des sportlichen Wertes und die ethisch negative Beurteilung reichten aber nicht als Grundlage für ein Verbot. Das Vergnügen des Publikums sei harmlos, eine verderbliche Wirkung auf die Einstellung zum Strassenverkehr könne diesen Veranstaltungen gewiss nicht zugeschrieben werden. Nach dem Wortlaut von Art. 28 MFG könnten solche Veranstaltungen auf privatem Boden nicht verboten werden. Der Motorenlärm berühre die öffentliche Ordnung und Sicherheit nicht. Da kein öffentliches Interesse an der Veranstaltung von Stock-Car-Meetings bestehe, dürfe man besonders strenge Anforderungen an die Sicherheit der dabei Beteiligten stellen. Die Beschwerde wurde gutgeheissen und der angefochtene Beschluss des solothurnischen Regierungsrates aufgehoben.

Es ist bemerkenswert, dass das Bundesgericht diesen Entscheid im Herbst 1959 gefällt hat, zu einem Zeitpunkt, als das SVG zwar noch nicht in Kraft getreten, vom Parlament jedoch am 19. Dezember 1958 bereits angenommen worden war. Die Argumente, welche den solothurnischen Regierungsrat zu seinem Beschluss vom 30. April 1959 bewogen haben, decken sich weitgehend mit denjenigen, die im Verlaufe der Gesetzesberatungen für die Ausdehnung des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen auf Stock-Car-Veranstaltungen angerufen worden waren. Dieselben Überlegungen, die das Bundesgericht zur Aufhebung des

regierungsrätlichen Verbots geführt haben, gelten konsequenterweise auch für die Ablehnung der Ausdehnung des Verbots von Rundstreckenrennen auf Stock-Car-Meetings. Da bei diesen relativ ungefährlichen Veranstaltungen eine Gefährdung der Zuschauer praktisch ausgeschlossen werden kann, erscheint das in Art. 94 Abs. 2 VRV statuierte generelle Verbot der Stock-Car-Veranstaltungen unverhältnismässig.

1.3.2 Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit

Bei diesen Veranstaltungen stellt sich den Teilnehmern die Aufgabe, durch genaues Beobachten der Flugrichtung und -höhe des Ballons den mutmasslichen Landeplatz herauszufinden. Aus der Landkarte muss sodann der für Motorfahrzeuge schnellste Weg dorthin herausgelesen werden. Die Teilnehmer werden nach ihrer Ankunftszeit beim Landeplatz des Ballons klassiert. Das absolute Verbot derartiger Wettbewerbe gemäss Art. 94 Abs. 3 VRV ist m. E. ungerechtfertigt, weil man unerwünschte Begleiterscheinungen durch entsprechende Ausgestaltung des Sonderreglementes der einzelnen Wettfahrt verhindern kann. Ein Verbot kann nur dann als notwendige und angemessene Lösung gewertet werden, wenn sich das damit verfolgte Ziel mit weniger einschneidenden Massnahmen nicht erreichen lässt. Der Gesetzgeber sollte deshalb Ballonverfolgungsfahrten nur dann verbieten, wenn keiner anderen Regelung Aussicht auf Erfolg attestiert werden könnte. Das Verbot bietet in diesem Fall jedoch keineswegs die einzige Möglichkeit, die ultima ratio, den gesetzgeberischen Zweckgedanken zu verwirklichen.

Man kann sich z. B. vorstellen, dass ein Fahrer überfordert ist, wenn er gleichzeitig die Flugrichtung des Ballons und das Verkehrsgeschehen auf der Strasse im Auge behalten muss. Diesem verkehrssicherheitsgefährdenden Verhalten könnte reglementarisch begegnet werden, indem der Veranstalter nur Teilnehmer mit Beifahrer zum Start zuliesse. Während sich dieser auf die einzuhaltende Route konzentrieren müsste, würde der Fahrer seine uneingeschränkte Aufmerksamkeit dem Verkehrsablauf auf der Strasse schenken. Die Veranstalter sollten sich verpflichten müssen, die Einhaltung der Verkehrsvorschriften durch die Teilneh-

mer zu überwachen und fehlbare Fahrer zu disqualifizieren. Damit würde den Erfordernissen der Verkehrssicherheit Genüge getan.

Der Bundesrat hat bei seiner Entscheid über die Ausdehnung des Verbots von Rundstreckenrennen auf Ballonverfolgungsfahrten gemäss Art. 52 Abs. 1 SVG nebst den Erfordernissen der Verkehrssicherheit auch noch diejenigen der Verkehrserziehung zu beobachten. Sobald die Befolgung der Verkehrsvorschriften durch die Teilnehmer vom Veranstalter überwacht und Widerhandlungen der Fahrer bestraft werden ist nicht einzusehen, wieso Ballonverfolgungsfahrten den verkehrserzieherischen Bestrebungen zuwiderlaufen sollten.

Da die Gefährdung der übrigen Verkehrsteilnehmer ausgeschlossen werden kann, indem die Behörde die Erteilung der Veranstaltungsbewilligung von der Erfüllung bestimmter Auflagen oder Bedingungen abhängig macht, darf kein Verbot ausgesprochen werden⁸⁰.

Es wäre somit zulässig, Ballonverfolgungsfahrten auf Zeit der kantonalen Bewilligungspflicht i. S. von Art. 52 Abs. 2 SVG zu unterstellen. Das absolute Verbot solcher Veranstaltungen i. S. von Art. 94 Abs. 2 VRV muss hingegen als unverhältnismässig qualifiziert werden.

1.3.3 Weitere Ausdehnung des Verbots

Einem Votum des nationalrätlichen Berichterstatters lässt sich entnehmen, weshalb der Bundesrat in Art. 52 Abs. 1 SVG ermächtigt wurde, auch andere Rennveranstaltungen zu verbieten: "Wir glaubten, dass unter Umständen auch noch andere Ideen in Zukunft aufkommen könnten, die es ebenfalls rechtfertigen würden, dass man sie nicht realisieren liesse⁸¹." Im weiteren führte er u. a. aus: "Es ist notwendig, dass auch andere Rennveranstaltungen verboten werden können, wenn sie gegen die Verkehrssicherheit und gegen die Idee der Verkehrserziehung verstossen⁸²." Die Aufzählung der vom Verbot miterfassten Veranstaltungen in

⁸⁰ vgl. Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 54

⁸¹ Sten. Bull. NR 1958, S. 753

⁸² a. a. O., S. 754

Art. 94 Abs. 2 VRV ist daher nicht abschliessend. Vielmehr zeigt die erwähnte Enumeration lediglich zwei Anwendungsfälle der dem Bundesrat in Art. 52 Abs. 1 SVG eingeräumten Ermächtigung, das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen auszudehnen. Weil der Gesetzgeber befürchtete, dass die rasante Entwicklung auf dem Gebiet der Motorfahrzeugtechnik auch zur Schaffung neuer Rennarten führen könnte, hat er in Art. 52 Abs. 1 SVG eine Generalklausel aufgenommen. Bei der Ausdehnung des Verbotes wird dem Bundesrat allerdings nicht freie Hand gelassen. Er hat sich nämlich in der Praxis der Verbote an die Erfordernisse der Verkehrssicherheit und der Verkehrserziehung zu halten. Dagegen ist nichts einzuwenden.

Wie sich aus Art. 95 Abs. 3 VRV folgern lässt, wurde von der Ausdehnung des Verbots auf Bergrennen kein Gebrauch gemacht, obwohl die Gefährdung der Zuschauer bei diesen reinen Geschwindigkeitsprüfungen mit Motorfahrzeugen auf einer bestimmten Strecke einer Bergstrasse erheblich grösser ist als bei den verbotenen Stock-Car-Veranstaltungen und Ballonverfolgungsfahrten.

Weshalb diese mit Art. 4 BV nicht in Einklang bringbare Ungleichbehandlung zustandekam, wird im nächsten Abschnitt erläutert.

1.4 Erlaubte Veranstaltungen

Öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen sind verboten (Art. 52 Abs. 1 SVG). Andere motor- und radsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen, ausgenommen Ausflugsfahrten, bedürfen der Bewilligung der Kantone, deren Gebiet befahren wird (Art. 52 Abs. 2 SVG). Daraus resultiert, dass z. B. Bergrennen auf öffentlichen Strassen grundsätzlich gestattet sind. Diese Annahme findet in Art. 95 Abs. 3 VRV ihre Bestätigung. Dort wird präzisiert, dass Geschwindigkeitsprüfungen mit Motorfahrzeugen, wie Bergrennen, nur auf abgesperrten Strassen erlaubt sind.

In einem Schreiben der Polizeiabteilung des EJPD vom 9. Februar 1959 an die Zentralverwaltung des Automobil-Clubs der Schweiz wird festgestellt, in allen Beratungen der gesetzgebenden

Räte habe die Auffassung geherrscht, dass u. a. Bergrennen nicht verboten werden sollten. Dadurch wird irrtümlicherweise der Eindruck erweckt, die Ratsmitglieder seien einhellig dieser Ansicht gewesen. Während nämlich der nationalrätliche Berichterstatter behauptete, bei einem Verbot könnte man wohl kaum an die Bergrennen denken⁸³, wobei er allerdings eine diesbezügliche Begründung schuldig blieb, konnte man sich dieser Anschauung in der Kleinen Kammer nicht vorbehaltlos anschliessen. Der Berichterstatter der Mehrheit erklärte, in der ständerätlichen Kommission sei geäussert worden, dass man mit dem Verbot der Rundstreckenrennen nichts erreiche. Andere Rennen könnten viel gefährlicher sein, weil sie nicht auf einem abgeschlossenen Parcours abgehalten würden wie die Rundstreckenrennen⁸⁴. Diese Ansicht schien auch der Sprecher der Kommissionsminderheit zu teilen, als er fragte:

”D’autre part, pourquoi interdire les courses en circuit alors qu’on tolère les courses de côte, de montagne, etc., où des accidents peuvent également se produire, non pas seulement chez les coureurs, mais parmi les rangs des spectateurs⁸⁵?”

Diese Befürchtungen sollten sich am 15. Juni 1969 leider bewahrheiten. Beim Bergrennen Naters-Blatten verlor ein Fahrer die Beherrschung über seinen Wagen und geriet über den Strassenrand hinaus. Das Fahrzeug erfasste dabei eine Gruppe von Zuschauern, die sich in einer für das Publikum gesperrten Zone aufhielt. Es waren 6 Tote und 17 zum Teil schwer verletzte Rennbesucher zu beklagen.

Trotz dieses Unglücks sind Bergrennen mit Motorfahrzeugen nach wie vor gestattet. Dagegen sind Rundstreckenrennen noch immer verboten. Diese Rechtsungleichheit ist durch nichts gerechtfertigt. Bisher wurden lediglich die im Bereiche des Strassenverkehrsgesetzes liegenden Rechtsungleichheiten besprochen. Wie aber hat der Gesetzgeber diejenigen motorsportlichen Veranstaltungen geregelt, welche sich nicht auf der Strasse abspielen? Einleitend sei an folgendes Votum des Sprechers der Kommissionsminderheit im Ständerat erinnert:

⁸³ Sten. Bull. NR 1957, S. 208

⁸⁴ Sten. Bull. SR 1958, S. 113

⁸⁵ Sten. Bull. SR 1958, S. 114

"Si l'on voulait être logique, on devrait interdire éventuellement d'autres manifestations. Pourquoi n'interdirait-on pas les meetings d'aviation qui présentent aussi certains dangers, non pas seulement pour les pilotes, mais aussi pour les spectateurs, pour la foule⁸⁶?"

Auch Oftinger gab in diesem Zusammenhang folgendes zu bedenken:

"Öffentliche Flugmeetings bringen ebenfalls sehr grosse Gefahren für die dicht gescharten Besucher mit sich; in Farnborough (England) wurden an einem solchen am 7. September 1952 28 Zuschauer getötet und deren 44 verletzt ins Spital eingeliefert. Desungeachtet sind diese Vorführungen, anders als die Rundstreckenrennen der Automobile, keineswegs verboten, sondern sie finden sich eingehend gesetzlich geregelt (VVO zum Luftfahrtgesetz vom 5. Juni 1950, Art. 85—94, 99). Vorkehrungen für den Sanitätsdienst, Berichterstattung über die Unfälle und Haftpflichtversicherung sind dort von vornherein vorgesehen⁸⁷."

Hierher passt Kellers Feststellung, dass die technische Welt aus ihrer Eigengesetzlichkeit heraus rechtliche Entscheidungen erzwungen habe. "Oft erlangt rein Faktisches, allein schon weil es technisch realisierbar ist, normative Kraft⁸⁸." Oftinger ermahnt, vor der "normativen Kraft des Faktischen" nicht zu kapitulieren⁸⁹ und fordert, dass das Recht dem Techniker die Grenzen setze und nicht umgekehrt⁹⁰.

Die Tatsache, dass *Motorflug-Sportveranstaltungen* erlaubt, Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen hingegen verboten sind, beweist die unhaltbare Inkonsistenz des Gesetzgebers, was die Regelung des Motorsports anbetrifft.

Von der für motorsportliche Veranstaltungen statuierten Bewilligungspflicht sind laut Art. 52 Abs. 2 SVG die *Ausflugsfahrten* ausgenommen. Deshalb bedarf es einer Abgrenzung. Das massgebende Kriterium wird darin zu erblicken sein, ob von den Teilnehmern eine besondere Fahrleistung verlangt wird, nach der sie

⁸⁶ a. a. O., S. 114

⁸⁷ Oftinger K., Die Rechtsordnung im technischen Zeitalter, S. 25

⁸⁸ Keller M., Revolution der Technik-Evolutionen des Rechts, S. 113

⁸⁹ SJZ 1963, S. 202

⁹⁰ ZBJV 1964, S. 120

bewertet werden. Keine sportlichen Veranstaltungen im Sinne von Art. 52 Abs. 2 SVG sind somit bloss Ausflugsfahrten, wozu alle organisierten Fahrten touristischen Charakters zu zählen sind. Die für Ausflugsfahrten in Art. 52 Abs. 2 SVG erwähnte Ausnahme kann indessen als überflüssige Norm taxiert werden. Allein aufgrund des Wortlauts "Ausflugsfahrten" kann kein Zweifel darüber bestehen, dass es sich dabei nicht um motorsportliche Veranstaltungen handelt. Da es jedermann ohne weiteres einleuchtet, dass Ausflugsfahrten jeglicher motorsportlichen Komponente entbehren, ist nicht einzusehen, weshalb der Gesetzgeber die Ausflugsfahrten im Zusammenhang mit der Normierung der motorsportlichen Veranstaltungen überhaupt erwähnt. Es dürfte wohl selbstverständlich sein, dass die Ausflugsfahrten keiner Bewilligung der davon berührten Kantone bedürfen, weil für eine derartige Massnahme gar kein gesetzgeberischer Zweckgedanke ersichtlich wäre. Weil die Ausflugsfahrten – im Gegensatz zu den motorsportlichen Veranstaltungen – der Bewilligungspflicht ohnehin nicht unterstellt werden können, ist ihre Ausnahme davon in Art. 52 Abs. 2 SVG unnötig.

Da gemäss Art. 52 Abs. 1 SVG nur die mit Motorfahrzeugen bestrittenen öffentlichen Rundstreckenrennen verboten sind, resultiert daraus e contrario die Zulassung von Rundstreckenrennen mit Fahrrädern. *Radsportliche Veranstaltungen* auf öffentlichen Strassen sind grundsätzlich gestattet, dürfen aber laut Art. 52 Abs. 2 SVG nur mit Bewilligung derjenigen Kantone, deren Gebiet befahren wird, durchgeführt werden. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, ob es unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit angängig ist, Radrundfahrten zu erlauben, Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen dagegen zu untersagen.

Jener Ratsherr, der seinerzeit dem Nationalrat das Verbot der Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen beantragt hat, sprach sich hingegen für die Duldung der "Tour de Suisse" aus⁹¹. Der nationalrätliche Berichterstatter machte auf die einer ungleichen Behandlung anhaftende Problematik wie folgt aufmerksam:

"Certains des arguments avancés contre les courses en circuit fermé peuvent l'être aussi bien pour d'autres manifestations spor-

⁹¹ vgl. Sten. Bull. NR 1957, S. 208

tives, par exemple le Tour de Suisse, etc. que personne ne veut faire interdire⁹²."

Im Nationalrat wurde dargelegt, das Hauptbedenken bestehe darin, dass die Rennzuschauer sich animieren liessen, im gewöhnlichen Strassenverkehr mit ähnlichen Fahrkünsten zu operieren und die Verkehrserziehung dadurch leiden könnte. Diese Überlegung könne bei den Rundstreckenrennen aber viel weniger Geltung haben als beispielsweise bei den radsportlichen Veranstaltungen, die in dieser Richtung weitaus das Gefährlichste seien⁹³. Im weiteren wurde festgestellt, dass solche Erscheinungen, wie sie etwa nach der "Tour de Suisse" überall zu konstatieren seien, in der Schweiz nach den motorsportlichen Veranstaltungen nirgends aufgetreten wären und nie Anlass gegeben hätten, von einer eigentlichen Gefährdung des Verkehrs zu sprechen⁹⁴.

Bei Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen ist die Gefährdung des Verkehrs durch die Teilnehmer ausgeschlossen, weil solche Veranstaltungen nur auf abgesperrten Strassen stattfinden. Radrennen werden jedoch mitunter auf für den übrigen Verkehr nicht gänzlich gesperrten Strassen ausgetragen. Anlässlich der vom Regierungsrat am 7. März 1961 bewilligten nordwestschweizerischen Radrundfahrt überfuhren zwei Berufsfahrer in einer unübersichtlichen Kurve die Sicherheitslinie und stiessen mit einem entgegenkommenden Motorrad zusammen. Bei dem dadurch ausgelösten Massensturz entstand Personen- und Sachschaden. Das Strafgericht Baselland verurteilte die beiden Rennfahrer wegen fahrlässiger Störung des öffentlichen Verkehrs nach Art. 237 Ziff. 2 StGB zu nur symbolischen Bussen, denn es hielt den Angeklagten zugute, dass sie sich bei einem staatlich bewilligten Rennen bis zu einem gewissen Grade auf die mit der Bewilligung verbundenen Sicherheitsvorkehrungen verlassen durften. Bei einem Strassenrennen könne an die Sorgfaltspflicht der Rennfahrer nicht der normale Massstab angelegt werden. Wenn man auch angesichts der bei einem Strassenrennen bestehenden Ausnahmesituation eine gewisse Lockerung der Verkehrsvorschriften anerkennen müsse, so könne dies vernünftigerweise nur für untergeordnete, nicht aber für fun-

⁹² Sten. Bull. NR 1957, S. 206

⁹³ a. a. O., S. 210

⁹⁴ a. a. O., S. 211

damentale Regeln, wie diejenige über die Pflicht zur Einhaltung der Sicherheitslinien, gelten. An diese habe sich auch der Strassenrennfahrer zu halten, wenn er, wie hier, bei unübersichtlichen Verhältnissen mit Gegenverkehr rechnen müsse. Eine Unterbindung des Gegenverkehrs aber sei nicht möglich gewesen, einmal mit Rücksicht auf den Personalbestand, dann aber auch im Interesse der Strassenbenützer, denen gegenüber sich eine derart einschneidende Massnahme nicht hätte verantworten lassen. "Indem die Angeklagten, ohne die Gewissheit zu haben, dass kein Fahrzeug entgegenkomme, in einer unübersichtlichen Kurve auf gut Glück die Sicherheitslinie überfahren, nahmen sie eine Gefährdung geradezu in Kauf. Wollte man der Argumentation der Angeklagten, dass sie während des Rennens von den allgemeinen Verkehrsvorschriften gänzlich entbunden gewesen seien, folgen, so müsste dies bei den heutigen Verkehrsdichten für die Verkehrssicherheit zu unhaltbaren Konsequenzen führen. Da sich auf der gleichen Rundfahrt noch verschiedene weitere, teils ebenfalls schwere, Unfälle ereigneten, werden sich die zuständigen polizeilichen und zivilen Instanzen ernsthaft fragen müssen, ob sich bei den heutigen Verkehrsverhältnissen Strassenrennen im Ausmass der nordwestschweizerischen Rundfahrt auf unseren Strassen überhaupt noch verantworten lassen, zumal es unmöglich scheint, die für einen ausreichenden Sicherheitsdienst erforderlichen Funktionäre aufzubringen⁹⁵."

Neben der soeben geschilderten Gefährdung der übrigen Strassenbenützer muss auch noch diejenige der Zuschauer in Betracht gezogen werden. An dieser Stelle sei darauf hingewiesen, dass Radrennfahrer bei Abfahrten von Pässen Geschwindigkeiten bis zu 80 km/Std. erreichen. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass sich die Schaulustigen bekanntlich dichtgedrängt am Strassenrand aufzuhalten pflegen. Vor allem im Bereiche des jeweiligen Etappenzieles spurten die Rennfahrer oftmals haarscharf am Publikum vorbei dem Zielband entgegen. Wegen des meist nicht vorhandenen Sturzraumes zeitigen Fahrfehler oder Defekte unweigerlich verhängnisvolle Folgen.

Nach dem polizeirechtlichen Gebot des Nichtstörens haben die Organisatoren dafür zu sorgen, dass durch ihre Sportveranstal-

⁹⁵ SJZ 1963, S. 327 f.

tung weder das normale Verkehrsgeschehen beeinträchtigt noch die Zuschauer gefährdet werden. Wegen der grösseren Masse sowie der höheren Geschwindigkeit von Motorfahrzeugen ist die abstrakte Gefährdung der Zuschauer bei solchen Veranstaltungen grösser als bei Radrennen. Dem unterschiedlichen Schädigungspotential kann durch schärfere Anforderungen an die zu treffenden Sicherheitsmassnahmen in Form von differenzierten Auflagen und Bedingungen begegnet werden. Insofern erscheint eine ungleiche Behandlung der beiden vorgenannten Arten von Rundstreckenrennen gerechtfertigt. Hingegen sollte die Anordnung von Sicherheitsvorkehrungen, welche dem Gefährlichkeitsgrad der einzelnen Veranstaltung angepasst sein müssen, in das Ermessen der kantonalen Bewilligungsbehörde gestellt werden. In diesem Sinn lässt sich der gesetzgeberische Zweckgedanke der Gefahrenabwehr bei allen öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen oder Fahrrädern auf gleiche Art und Weise verwirklichen. Die gesetzliche Regelung, wonach öffentliche Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen grundsätzlich verboten sind, während gleichartige Veranstaltungen mit Fahrrädern lediglich der Bewilligungspflicht der betroffenen Kantone unterstellt werden, überzeugt nicht. Der unterschiedliche Gefährdungsgrad vermag die gesetzgeberische Lösung nicht zu rechtfertigen. Für den jeweiligen Veranstalter ergeben sich nämlich sowohl bei Rennen mit Motorfahrzeugen als auch bei Radrundfahrten hinsichtlich der anzuordnenden Schutzmassnahmen dieselben Anforderungen. Die rechtliche Ungleichbehandlung entbehrt daher einer sachlichen Begründung, weshalb sie dem Rechtsgleichheitsprinzip i. S. von Art. 4 BV widerspricht.

2. Gleichheit de facto

Allen Sportveranstaltungen gemeinsam ist die potentielle Gefährdung der Zuschauer. Gemäss BGE 95 II 96 besteht immer dort eine Pflicht zum Ergreifen von Schutzmassnahmen, wo ein gefährlicher Zustand geschaffen oder unterhalten wird⁹⁶.

⁹⁶ vgl. Oftinger K., Haftpflichtrecht I, S. 88 f.

Mit BGE 100 IV 396 hat der Begriff "*Verkehrssicherungspflicht*" Eingang in die höchstrichterliche Rechtsprechung gefunden⁹⁷. Der Begriff entstammt der deutschen Literatur und Rechtsprechung zum § 823 Abs. 1 BGB, wo analog zu Art. 41 OR die allgemeine Verschuldenshaftung statuiert ist⁹⁸. Zivilrechtliche Träger der Verkehrssicherungspflicht sind die Veranstalter der sportlichen Anlässe. Nach dem "neminem laedere"-Prinzip hat der Veranstalter die Pflicht, durch Schutzmassnahmen alles vorzukehren, damit die Zuschauer nicht geschädigt werden, bzw. nichts zu unterlassen, was eine Schädigung verhüten kann. Nach Widmer führt dieser Gefahrensatz im Ergebnis dazu, jegliche Tätigkeit, die sich durch Schädigung als gefährlich erweist, einem nachträglichen Widerrechtlichkeitsurteil zu unterstellen, das gleichzeitig auf einen moralischen Vorwurf hinausläuft. Darin aber bestehe eben der Fehler und die Gefahr des Gefahrensatzes⁹⁹.

Dem haftpflichtrechtlichen Gefahrensatz entspricht das polizeirechtliche Gebot des Nichtstörens. Die Veranstalter müssen ihre Wettkämpfe in der Art und Weise durchführen, dass daraus keine Gefahren für die öffentliche Ordnung und Sicherheit entstehen. Der Umfang der Verkehrssicherungspflicht ergibt sich aus den Umständen der einzelnen Veranstaltung. Erforderlich und genügend ist, dass nach dem Stande der Erfahrungen sowie nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Sicherungspflichtigen alles geschieht, was vernünftigerweise an Sicherungsmassnahmen geschehen kann. Welche Massnahmen technisch und wirtschaftlich durchführbar und zumutbar sind, ist nötigenfalls durch Sachverständige festzustellen¹⁰⁰.

Die Justiz- und Polizeidirektionen der Kantone, deren Gebiet von der Sportveranstaltung betroffen wird, haben darüber zu wachen, dass weder die Abwicklung des Verkehrs übermässig beeinträchtigt noch Zuschauer in irgendeiner Form gefährdet werden. Dabei darf sich die Polizei nicht damit begnügen, anlässlich der Bewilligungserteilung mittels Auflagen und Bedingungen die zum Schutze des Publikums notwendigen Sicherheitsmassnahmen an-

⁹⁷ Mathys W. in ZBJV 1977, S. 424

⁹⁸ a. a. O., S. 423

⁹⁹ Widmer P. in ZBJV 1970, S. 314

¹⁰⁰ Geigel R. und R., 14. Kapitel, Randziff. 11

zuordnen. Die zuständige Behörde muss auch während der Veranstaltung die Befolgung ihrer Anordnungen überprüfen. Damit erfüllt die Polizei die ihr übertragene Aufgabe der staatlichen Gefahrenabwehr zwecks Herstellung oder Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit.

Die Problematik der Zuschauergefährdung ist nicht auf die motorsportlichen Veranstaltungen und Radrennen beschränkt. Trotzdem hat sich der Bund bisher auf Gesetzesstufe einzig mit solchen Anlässen befasst. Während andere Sportanlässe wie z. B. Ski- und Bobrennen trotz einer potentiellen Gefährdung der Zuschauer aufgrund des kantonalen öffentlichen Rechts gestattet sind, hat der Bundesgesetzgeber gewisse motorsportliche Veranstaltungen generell verboten, obwohl mittels Auflagen die Sicherung polizeigemässer Zustände erreicht werden kann. Damit ist das Verhältnismässigkeitsprinzip, das zuerst im Polizeirecht entwickelt wurde, heute jedoch als Grundsatz von Verfassungsrang für die ganze Rechtsordnung gilt¹⁰¹, für die Rechtsanwendung wie für die Gesetzgebung¹⁰², verletzt worden. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber trotz gleichgelagerter Problematik hinsichtlich des Zuschauerschutzes willkürlich einzelne Arten motorsportlicher Betätigung verboten, andere hingegen – z. T. aufgrund einer verfehlten Ausnahme vom Verbot – gestattet. Das Bundesgericht bejaht eine Verletzung des Art. 4 BV, wenn die gesetzliche Lösung einer fehlerhaften Tatsachenerkenntnis entspringt¹⁰³. Kann eine Rechtsverschiedenheit nur noch historisch und nicht durch irgendwelche Zweckgesichtspunkte gerechtfertigt werden, so fehlt es eben an einer sachlichen Begründung¹⁰⁴.

III. Gleichbehandlung de lege ferenda

Wie gezeigt wurde, hängt der Schutz der Zuschauer nicht von der Art der Sportveranstaltung ab, sondern von der Wirksamkeit der

¹⁰¹ Jost A., S. 87

¹⁰² BGE 96 I 226/242

¹⁰³ BGE 96 I 568

¹⁰⁴ Weber-Dürler B., S. 207

ergriffenen Sicherheitsmassnahmen im Einzelfall. Es ist deshalb durchaus möglich, dass die Zuschauer eines (verbotenen) Rundstreckenrennens auf einer gut abgesicherten Strecke weniger gefährdet sind als die Schaulustigen bei einem (erlaubten) Bergrennen mit mangelhaften Sicherheitsvorkehrungen. Vor allem bei Rennen auf eigens dafür errichteten Anlagen, sogenannten Motodroms, kann ein absoluter Schutz der Zuschauer vor Gefährdung durch das Renngeschehen gewährleistet sein. Bei Rennen auf öffentlichen Strassen hingegen, die nicht im Hinblick auf eine wettkampfmässige Verwendung, sondern mit Rücksicht auf die Bedürfnisse des üblichen Verkehrs erstellt worden sind, gestalten sich die zum Schutze des Publikums notwendigen Sicherheitsmassnahmen erfahrungsgemäss viel schwieriger. Selbstverständlich eignen sich öffentliche Strassen generell entschieden weniger für die Abwicklung von motorsportlichen Veranstaltungen als permanente Rennstrecken. Dessen ungeachtet verbietet das Gesetz die Rundstreckenrennen, also Veranstaltungen, die üblicherweise auf speziell dafür erbauten Rundkursen durchgeführt werden, während es z. B. die auf öffentlichen Strassen stattfindenden Bergrennen erlaubt.

Das geltende Recht vermag den gesetzgeberischen Zweckgedanken, wonach bei Sportveranstaltungen weder die Zuschauer gefährdet noch der Verkehr behindert werden dürfen, nur mangelhaft zu verwirklichen.

Inskünftig wäre eine Lösung begrüssenswert, die der bei allen Sportveranstaltungen gleichartigen Problematik Rechnung trägt, was zwangsläufig zu einer einheitlichen Regelung führen muss. Vorbildlich war in dieser Hinsicht Art. 28 MFG. De lege ferenda sollten alle sportlichen Veranstaltungen mit Renncharakter im Sinne von Art. 72 Abs. 1 SVG auf öffentlichen Strassen der Bewilligungspflicht unterstellt werden, wobei es keine Rolle spielen dürfte, ob die Strecke für den übrigen Verkehr gesperrt würde.

Zuständig wären die kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen, denen der Bundesgesetzgeber vorzuschreiben hätte, unter welchen Voraussetzungen die Veranstalterbewilligung erteilt werden dürfe. Die Kantone wären befugt, im Einzelfall noch strengere Anforderungen an das Sicherheitsdispositiv zu stellen, wenn dies nach den Umständen gerechtfertigt erschiene. Für den Rennbetrieb auf permanenten Rundstrecken müsste der eidgenössische

Gesetzgeber ebenso die Bedingungen festlegen, unter denen die Kantone Rundstreckenrennen bewilligen dürften. Damit könnte erreicht werden, dass — wenigstens, was die Minimalerfordernisse hinsichtlich des Zuschauerschutzes anbetrifft — überall dieselben Massstäbe angelegt würden. Rundstreckenrennen, bei denen kein absoluter Schutz der Zuschauer gewährleistet werden könnte, dürften nicht bewilligt werden. Dasselbe würde selbstverständlich für andere motor- und radsportliche Veranstaltungen ohne die nötigen Sicherheitsgarantien gelten.

Damit wäre eine dem Einzelfall gerecht werdende Regelung geschaffen, welche eine grössere Wirkung erzielen, die heutigen Rechtsungleichheiten aufheben und das geltende Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen überflüssig machen würde.

§ 7 DIE HANDELS- UND GEWERBEFREIHEIT

I. Der Begriff

Gemäss Art. 2 BV hat der Bund u. a. den Schutz der Freiheit zum Zweck. In diesem Programmartikel ist von Freiheit schlechthin die Rede; sie wird als umfassend und alle Lebensgebiete beherrschend verstanden. In Art. 31 BV erfolgt alsdann die rechtliche Konkretisierung dieser Freiheit für den Bereich der wirtschaftlichen Betätigung¹⁰⁵. "Die Handels- und Gewerbefreiheit ist im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft gewährleistet, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung und die auf ihr beruhende Gesetzgebung eingeschränkt ist" (Art. 31 Abs. 1 BV). Dieses verfassungsmässig garantierte negative Freiheitsrecht hat der Bund bei seiner Rechtssetzung zu respektieren, soweit die Bundesverfassung keine Ausnahmen zulässt. Die Handels- und Gewerbefreiheit bildet eine Schranke der Staatsgewalt.

¹⁰⁵ Marti H., S. 23

Inwiefern der Gesetzgeber mit dem Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen im Sinne von Art. 52 Abs. 1 SVG gegen die in Art. 31 Abs. 1 BV proklamierte Wirtschaftsfreiheit verstossen hat, wird nachfolgend dargelegt.

II. Gegenstand

1. Die privatwirtschaftliche Tätigkeit

Die Wirtschaftsfreiheit erstreckt sich auf die privatwirtschaftliche Tätigkeit. Diese unterscheidet sich von jeder andern privaten Tätigkeit durch das Erwerbsmoment, sie ist auf die Erzielung wirtschaftlicher Güter gerichtet. Dabei ist es unerheblich, ob die betreffende Tätigkeit auch wirklich zum angestrebten wirtschaftlichen Erfolg führt. Unwesentlich ist auch, ob die Erwerbsabsicht die einzige Triebfeder zur Ausübung einer Tätigkeit ist. Es braucht auch nicht ein Gewinn beabsichtigt zu sein; auch eine Tätigkeit, welche nur die Selbstkosten decken soll, fällt unter Art. 31 BV¹⁰⁶. Auch die (selbständige oder unselbständige) nebenberufliche oder bloss gelegentliche Erwerbstätigkeit geniesst den Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit. Die Wirtschaftsfreiheit beinhaltet die freie Wahl der Erwerbstätigkeit. Gestattet ist jede Tätigkeit, die nicht aufgrund der Bundesverfassung verboten werden darf. Jede Art der Erwerbstätigkeit, in jeder Modifikation und jeder Intensität, an jedem Ort in der Schweiz und zu jeder Zeit, geniesst den Schutz dieses Freiheitsrechts¹⁰⁷.

2. Die Erwerbstätigkeit des Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe

2.1 Die Erwerbstätigkeit

Rechtsprechung und Lehre haben den Begriff des "Gewerbes" stets weit ausgelegt. Als Gewerbe im Sinne von Art. 31 BV ge-

¹⁰⁶ Marti H., S. 40 f.

¹⁰⁷ a. a. O., S. 62

niesst jede berufsmässige Tätigkeit, die zur Erzielung von Gewinn oder Einkommen ausgeübt wird, grundsätzlich den verfassungsmässigen Schutz der Handels- und Gewerbefreiheit¹⁰⁸.

Motorsportliche Veranstaltungen stellen für die organisierenden Clubs eine nicht zu unterschätzende Einnahmequelle dar. Die Einkünfte aus dem Verkauf von Eintrittskarten, Werbebezuwendungen und Fahrerstartgeldern können z. B. bei einem zur Schweizer Automobilmeisterschaft zählenden Bergrennen ohne weiteres eine Viertelmillion Franken betragen.

Bei den in den umliegenden Ländern veranstalteten Läufen um die Weltmeisterschaft der Automobilrennfahrer werden nicht selten mehr als 100 000 Zuschauer gezählt. Dies erstaunt umso weniger, als man sich nur zu vergegenwärtigen braucht, dass bereits anlässlich des "Grossen Preises der Schweiz" in Bern im Jahre 1948 110 700 Eintrittskarten verkauft wurden¹⁰⁹. Hält man sich nun aber vor Augen, dass der Zuschauer eines Weltmeisterschaftslaufes für einen Stehplatz bis zu Fr. 50.— und für einen Sitzplatz auf einer Tribüne sogar bis zu Fr. 100.— bezahlen muss, so versteht man, wieso sich die Einnahmen des Organisators solcher Grand-Prix-Rennen auf mehrere Millionen Schweizerfranken belaufen können. Zu den Einnahmen aus dem Verkauf von Eintrittskarten müssen noch die Einkünfte aus der Veräusserung der Übertragungsrechte an diverse Fernsehstationen dazugerechnet werden. Schliesslich dürfen auch die Sponsorgelder der an einer wirksamen Werbung für ihre Produkte interessierten Industrie, welche ebenfalls in die Kasse des Veranstalters fliessen, nicht vergessen werden. Diesen Einnahmen stehen Aufwendungen im Betrag von ca. einer Million Franken für das Engagement eines Startfeldes von ungefähr 25 Grand-Prix-Fahrzeugen sowie der entsprechenden Rennfahrer gegenüber. Der Veranstalter hat diese Summe an die in der FOCA zusammengeschlossene Vereinigung der Rennwagen-Konstrukteure zu bezahlen. Dem Organisator erwachsen zudem beträchtliche Ausgaben für die Miete der privaten Gesellschaften gehörenden Rennstrecken. Als weitere Auslagen des Veranstalters sind neben den allgemeinen Organisations- und Werbeunkosten vor allem die enormen Investitionen für die Bereit-

¹⁰⁸ BGE 101 Ia 476 E. 2b

¹⁰⁹ Cimarosti A. in «Automobil Revue» vom 29. 3. 1979, S. 33

stellung eines umfassenden Sicherheitsapparates zu erwähnen. Trotzdem verbleiben dem Veranstalter in der Regel dennoch beachtliche Gewinne.

Das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen verunmöglicht z. B. dem Automobil-Club der Schweiz und der *Fédération Motocycliste Suisse*, die privatwirtschaftliche Tätigkeit eines Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe auszuüben. Die beiden genannten Organisationen, welchen auf dem Gebiet der Schweiz die Kompetenz für den Automobil- resp. den Motorradsport übertragen ist, werden durch das Verbot der Rundstreckenrennen um einen respektablen Erwerbszweig gebracht.

2.2 Anspruch auf Benutzung öffentlichen Grundes?

Bei motorsportlichen Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen deckt sich die Benützung der Strasse nicht mit dem widmungsgemässen Zweck derselben. Deshalb werden beispielsweise Rundstreckenrennen auf öffentlichen Strassen als gesteigerter Gemeingebrauch betrachtet. Sportveranstaltungen auf öffentlichen Strassen überschreiten die Grenze des bewilligungsfreien Gemeingebrauchs¹¹⁰. Nach ständiger Praxis des Bundesgerichts bedarf die Bewilligungspflicht für gesteigerten Gemeingebrauch keiner gesetzlichen Grundlage¹¹¹. Die Behörde, welche die Aufsicht über die Sachen im Gemeingebrauch ausübt, ist auch ohne besondere gesetzliche Regelung befugt zu prüfen, ob eine über den Gemeingebrauch hinausgehende Nutzung mit diesem vereinbar ist und gegebenenfalls die erforderliche Bewilligung zu erteilen¹¹². Durch das Bewilligungsverfahren muss im Einzelfall abgeklärt werden, ob die vorgesehene Veranstaltung ohne übermässige Beeinträchtigung des Hauptzweckes der beanspruchten Fläche öffentlichen Grundes durchführbar ist¹¹³.

Es bleibt nun abzuklären, ob sich der Veranstalter eines Rundstreckenrennens, der den öffentlichen Grund in einem den Gemeingebrauch übersteigenden Masse zu gewerblichen Zwecken

¹¹⁰ vgl. BGE 100 Ia 397

¹¹¹ a. a. O. 398 E. 3

¹¹² BGE 95 I 249

¹¹³ vgl. BGE 100 Ia 397

benutzt, auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen kann. Das Bundesgericht hatte früher stets angenommen, dass Art. 31 BV keinen Anspruch auf Benützung öffentlichen Bodens für gewerbliche Zwecke gebe und diese Benützung daher dem Wirkungsbereich der Handels- und Gewerbefreiheit entzogen sei¹¹⁴. Nach dieser höchstrichterlichen Rechtsprechung war die Erwerbstätigkeit des Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe dem Schutz der Wirtschaftsfreiheit im Sinne von Art. 31 Abs. 1 BV entzogen. Nun hat aber das Bundesgericht im Jahre 1975 seine bisherige Praxis dahingehend geändert, dass seither auch eine Erwerbstätigkeit, die mit Gemeingebrauch oder gesteigertem Gemeingebrauch des öffentlichen Grundes verbunden ist, grundsätzlich den Schutz von Art. 31 BV genießt¹¹⁵.

Das Bundesgericht hielt fest, dass die HGF lediglich ein Recht auf Unterlassung staatlicher Eingriffe und kein Recht auf eine positive Leistung des Staates beinhalte. Die Ausübung einer ausserhalb des Gemeingebrauchs stehenden wirtschaftlichen Tätigkeit auf dem öffentlichen Grund setze indes nicht immer eine positive Leistung des Staates voraus. Sehr oft handle es sich um ein blosses Gewährenlassen seitens des Staates¹¹⁶. Die über den Gemeingebrauch hinausgehende Benutzung des öffentlichen Bodens könne zwar von einer Bewilligung abhängig gemacht werden. Dieses Erfordernis sei jedoch für sich allein nicht geeignet, dem Bürger, der einen gesteigerten Gemeingebrauch der öffentlichen Strasse zu Erwerbszwecken ausübe, das Recht abzusprechen, sich auf die HGF zu berufen¹¹⁷.

Ein Jahr zuvor hatte das Bundesgericht ausgeführt, dass die Meinungsäusserungs- und die Versammlungsfreiheit ihre Wirkung auch bei Betätigungsformen entfalten, die mit einem gesteigerten Gemeingebrauch verbunden seien. Ob und allenfalls unter welchen Auflagen einem Gesuch um Bewilligung einer Demonstration zu entsprechen sei, stehe demnach nicht im freien Belieben der Behörde¹¹⁸. In diesem Zusammenhang vertritt Fleiner die Ansicht,

¹¹⁴ BGE 97 I 655

¹¹⁵ BGE 101 Ia 473 ff.

¹¹⁶ BGE 101 Ia 480 E. 5b

¹¹⁷ BGE 101 Ia 480 E. 5b

¹¹⁸ BGE 100 Ia 402

das Gemeinwesen könne sich nicht auf den negativen Status der Freiheitsrechte berufen. Diese setzten nicht nur negative Schranken, sie verpflichteten auch zu einem positiven Tun, also allenfalls auf Grund der Meinungsäusserungsfreiheit zur Erteilung einer Bewilligung für die Durchführung einer Demonstration¹¹⁹. Der Veranstalter eines Rundstreckenrennens mit Motorfahrzeugen auf öffentlichem Grund geniesst den Schutz der HGF jedoch nur dann, wenn die Benützung mit der Zweckbestimmung des öffentlichen Bodens vereinbar ist¹²⁰. An dieser Stelle sei daran erinnert, dass die Organisatoren der in der Schweiz erlaubten Automobil- und Motorradbergrennen für ihre auf die Erzielung eines Gewinnes ausgerichtete Erwerbstätigkeit die öffentlichen Strassen im Sinne eines gesteigerten Gemeingebrauches beanspruchen. Damit ist erstellt, dass die kantonale Bewilligungsinstanz in solchen Fällen die Benützung öffentlichen Grundes für die Austragung eines motorsportlichen Wettkampfes als mit der Zweckbestimmung des öffentlichen Bodens verträglich erachtet. Es ist nun aber nicht einzusehen, wieso dieselben Überlegungen für die Durchführung von Rundstreckenrennen mit Automobilen oder Motorrädern auf öffentlichen Strassen nicht analog gelten sollten. Bei dieser Gelegenheit sei in Erinnerung gerufen, dass sich das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen i. S. von Art. 52 Abs. 1 SVG nicht nur auf Veranstaltungen bezieht, welche auf öffentlichen Strassen abgehalten werden; vom Verbot werden vielmehr auch die entsprechenden Wettkämpfe auf privatem Gelände betroffen, obwohl sich dort die Frage des gesteigerten Gemeingebrauchs gar nicht stellt.

III. Träger der Handels- und Gewerbefreiheit

1. Der Schweizer Bürger

Der Text von Art. 31 Abs. 1 BV lässt die Frage nach dem Träger der Wirtschaftsfreiheit offen. Wenn auch die Bundesverfassung

¹¹⁹ Fleiner Th., S. 390 f. N 36

¹²⁰ vgl. BGE 101 Ia 481 E. 5b

nicht ausdrücklich sagt, wer sich alles auf die Handels- und Gewerbefreiheit berufen kann, so ergibt sich der Kreis der Berechtigten indessen aus dem Sinn dieses Freiheitsrechtes. Die HGF ist ein Grundrecht und muss daher grundsätzlich jedermann zustehen¹²¹. Dieses Prinzip erfährt nach der Praxis eine Ausnahme zum Nachteil der Ausländer¹²². Laut Art. 5 BV gewährleistet der Bund die verfassungsmässigen Rechte der Bürger. Diese sind als Bürgerrechte und nicht als Menschenrechte konzipiert worden¹²³. Gemäss Art. 2 BV bezweckt der Bund u. a. den Schutz der Freiheit und der Rechte der Eidgenossen. Aus dem Gesamtzusammenhang und aus der Entstehungsgeschichte des Art. 31 BV ist indessen zweifelsfrei, dass die BV eine Wirtschaftsfreiheit nur der Schweizer Bürger meint. Ausländer sind nur dann berechtigt, sich auf die HGF zu berufen, wenn dies in einem Staatsvertrag ausdrücklich vorgesehen ist¹²⁴. Damit wird deutlich, dass die HGF kein klassisches Menschenrecht ist, sondern vielmehr ein Freiheitsrecht, das zum Inhalt des Bürgerrechts gehört.

2. Die juristischen Personen des Privatrechts

Die HGF steht auch den privatrechtlichen juristischen Personen zu. Diese sind eine besondere rechtliche Form, unter welcher natürliche Personen eine Erwerbstätigkeit ausüben. Jede Beschränkung einer juristischen Person trifft die ihr angehörenden natürlichen Personen. Erstere müssen daher die Wirtschaftsfreiheit in gleicher Weise geltend machen können wie letztere¹²⁵. Ausländische juristische Personen dagegen geniessen den Schutz der HGF ebensowenig wie die Ausländer. Dabei ist nach Marti auf den Sitz der Gesellschaft abzustellen.

3. Der Veranstalter motorsportlicher Wettkämpfe

Bei den Clubs, welche Automobil- oder Motorradrennen organisieren, handelt es sich in der Regel um juristische Personen des

¹²¹ Marti H., S. 28

¹²² vgl. BGE 48 I 285

¹²³ Marti H., S. 28

¹²⁴ BGE 47 I 50

¹²⁵ Marti H., S. 32

Privatrechts, meistens um Vereine im Sinne von Art. 60 ZGB oder einfache Gesellschaften gemäss Art. 530 OR. Motorsportorganisationen, die wegen des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen eines Erwerbszweiges verlustig gehen, sind daher berechtigt, sich auf die HGF zu berufen. Vor allem der ACS und die FMS, Träger der Sporthoheit für den Automobil- resp. den Motorradspport in unserem Land, sowie das "Centre de pilotage" in Lignières (NE) – die einzige permanente Rennstrecke in der Schweiz – werden durch das in Art. 52 SVG enthaltene Verbot in ihrer Erwerbstätigkeit als Veranstalter von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen einschneidend beeinträchtigt.

Nachstehend wird untersucht, unter welchen Voraussetzungen der Staat diesen privatwirtschaftlichen Erwerbszweig beschneiden darf.

IV. Die polizeilichen Beschränkungen

1. Die Gewerbepolizei

1.1 Kompetenzen der Kantone und des Bundes

1.1.1 Das Gewerbepolizeirecht der Kantone

Im Anschluss an die Gewährleistung der HGF macht die Bundesverfassung in Art. 31 Abs. 2 einen Vorbehalt zugunsten kantonaler Bestimmungen über die Ausübung von Handel und Gewerben. Solche gewerbepolizeilichen Vorschriften dürfen jedoch den Grundsatz der HGF nicht beeinträchtigen. Wie alle staatlichen Aufgaben fällt auch die Gewerbepolizei in den Kompetenzbereich der Kantone, sofern die Bundesverfassung die Zuständigkeit nicht dem Bund zuweist. Die in Art. 31 Abs. 2 BV ausdrücklich vorbehaltene Kompetenz wird den Kantonen nicht erst durch diese Be-

stimmung verliehen, sondern besteht schon aufgrund von Art. 3 BV, d. h. Art. 31 Abs. 2 konkretisiert lediglich den Kompetenzartikel der Verfassung (Art. 3) für den Bereich der privatwirtschaftlichen Betätigung der Rechtsnormadressaten.

1.1.2 Das Gewerbepolizeirecht des Bundes

Nach Art. 31^{bis} Abs. 2 BV kann der Bund Vorschriften erlassen über die Ausübung von Handel und Gewerben. Diese Vorschriften sind gewerbepolizeilicher Art, wobei der Bund bei der Ausübung dieser Kompetenz ausdrücklich an den Grundsatz der HGF gebunden ist. Soweit der Bund von dieser Kompetenz keinen Gebrauch macht, bleiben die gewerbepolizeilichen Vorschriften der Kantone in Kraft. In diesem Fall sind letztere auch befugt, neue Vorschriften zu erlassen.

1.2 Gesetzliche Grundlage

1.2.1 Gesetzliche Grundlage als Voraussetzung für polizeirechtliche Erlasse

Das Polizeirecht ermächtigt den Gesetzgeber, die zur präventiven Gefahrenabwehr notwendigen Massnahmen zu treffen¹²⁶. Polizeirechtliche Vorschriften schränken die Freiheit des einzelnen im Interesse der Öffentlichkeit ein, um dadurch den Schutz der Polizeigüter zu gewährleisten. In der bundesgerichtlichen Rechtsprechung wird deshalb oft gesagt, polizeiliche Vorschriften würden die öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit, Gesundheit, Sittlichkeit sowie Treu und Glauben im Geschäftsverkehr schützen¹²⁷. Diese Aufzählung ist indessen keineswegs abschliessend; es können noch weitere Rechtsgüter eines Tages des polizeilichen Schutzes bedürftig werden¹²⁸.

Die gesetzliche Grundlage für polizeiliche Beschränkungen der Erwerbstätigkeit des Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe findet sich in Art. 52 SVG.

¹²⁶ vgl. Fleiner Th., S. 143 N 3

¹²⁷ BGE 96 I 377

¹²⁸ Marti H., S. 86 f.

1.2.2 Freiheitsbeschränkende Eingriffe aufgrund der polizeilichen Generalklausel

Der Polizeibegriff ermächtigt die Regierung, unter bestimmten Voraussetzungen ohne gesetzliche Grundlage durch eine generell-abstrakte Verordnung oder eine individuell-konkrete Verfügung in die Rechte der Bürger einzugreifen. Dazu bedarf es jedoch einer unmittelbaren und direkten Gefährdung eines Polizeigutes¹²⁹. Nach der Praxis des Bundesgerichts ist die Gefahr dann als unmittelbar einzustufen, wenn mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit angenommen werden muss, dass ohne sofortiges Eingreifen der Behörden Polizeigüter ganz wesentlich und ernsthaft verletzt werden¹³⁰. Neben der zeitlichen Aktualität muss die Gefährdung direkt sein, d. h. es muss feststehen, welches Polizeirecht bzw. welche Person oder Personenmehrheit gefährdet ist. Es muss klar sein, welches Polizeigut in welcher Weise gefährdet ist¹³¹. Nach der Praxis des Bundesgerichts steht den Behörden hinsichtlich der Frage, ob eine unmittelbare und direkte Gefährdung vorliegt, ein gewisser Ermessensspielraum zu. Das Bundesgericht überprüft diese Tatfrage lediglich darauf, ob die Wahrscheinlichkeit der Gefährdung sorgfältig abgeklärt wurde¹³².

1.2.3 Die Subsidiarität der polizeilichen Generalklausel

Nach diesem Grundsatz kann nicht auf die polizeiliche Generalklausel gegriffen werden, wenn besondere gesetzliche Vorschriften bestehen. Diesem Prinzip liegt die Überlegung zugrunde, dass die Polizei nicht noch zusätzlich in die Rechte der Bürger eingreifen darf, wenn der Gesetzgeber bereits generelle Regelungen zur Gefahrenabwehr erlassen hat¹³³. Die Subsidiarität ergibt sich unmittelbar aus dem rechtsstaatlichen Prinzip und knüpft an am Erfordernis einer schweren, unmittelbaren, konkreten, aktuellen

¹²⁹ Fleiner Th., S. 145 N 13

¹³⁰ a. a. O., S. 146 N 15

¹³¹ a. a. O., S. 146 N 16

¹³² a. a. O., S. 146 N 15

¹³³ a. a. O., S. 147 N 22

Gefährdung der Polizeigüter, die nicht anders als durch sofortiges notrechtliches Eingreifen der Behörden abgewendet werden kann¹³⁴.

1.3 Das polizeiliche Motiv

1.3.1 Polizeigüterschutz bei motorsportlichen Veranstaltungen

1.3.1.1 Schutz der Zuschauer

Es ist Aufgabe der kantonalen Justiz- und Polizeidirektionen zu untersuchen, ob die vom Veranstalter geplanten Sicherheitsmassnahmen nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge und der allgemeinen Erfahrung geeignet sind, jegliche Gefährdung der Zuschauer durch den Rennbetrieb mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit auszuschliessen. Genügen die Sicherheitsvorkehrungen diesen Anforderungen, so darf die zuständige Behörde die Bewilligung nicht verweigern, weil der Bewerber die Voraussetzungen für ihre Erteilung erfüllt. Mit der Bewilligung wird festgestellt, dass der – grundsätzlich verbotenen – Erwerbstätigkeit des Veranstalters motorsportlicher Wettkämpfe in casu keine polizeilichen Hindernisse entgegenstehen.

In Art. 52 Abs. 3 SVG werden die Voraussetzungen für die Bewilligung einer motorsportlichen Veranstaltung einzeln aufgezählt. Wegen des generellen Verbots der öffentlichen Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen im Sinne von Art. 52 Abs. 1 SVG dürfen die zuständigen kantonalen Behörden solche Veranstaltungen hingegen auch dann nicht bewilligen, wenn die entsprechenden Voraussetzungen für die Erteilung der Polizeierlaubnis erfüllt sind. Selbst wenn der Schutz polizeilicher Güter gewährleistet ist, bleibt die Erwerbstätigkeit des Veranstalters eines Rundstreckenrennens mit Motorfahrzeugen untersagt.

Wo aber keine Gefährdung der Zuschauer besteht, ist auch kein Raum für ein Verbot. Der Veranstalter eines Rundstreckenrennens darf also nur insoweit an der Ausübung seiner Erwerbstätigkeit gehindert werden, als eine Gefährdung der Zuschauer nicht

¹³⁴ Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 37

ausgeschlossen werden kann. Die Bewilligungspflicht für motorsportliche Veranstaltungen lässt sich polizeilich motivieren und erscheint somit berechtigt. Das generelle Verbot von Art. 52 Abs. 1 SVG schliesst aber auch jene Veranstalter von ihrer Erwerbstätigkeit aus, die aufgrund der getroffenen Sicherheitsmassnahmen für die absolute Sicherheit der Zuschauer Gewähr bieten. Da es in einem solchen Fall an einem polizeilichen Motiv für das Verbot der entsprechenden Veranstaltung fehlt, muss die Bewilligung erteilt werden dürfen. Mit dem Erlass des Verbots hat der Bundesgesetzgeber den Kantonen die in Art. 52 Abs. 3 SVG vorbehaltene Möglichkeit einer Bewilligungserteilung ein für allemal genommen.

Das Verbot untersagt deshalb die Erwerbstätigkeit des Veranstalters eines Rundstreckenrennens auch in jenen Fällen, wo ein polizeiliches Motiv fehlt. Aus diesem Grund stellt Art. 52 Abs. 1 SVG einen unerlaubten Eingriff in die HGF dar und widerspricht daher Art. 31 Abs. 1 BV.

1.3.1.2 Schutz der Rennfahrer

Im Gegensatz zu den Zuschauern sind sich die Rennfahrer der mit der Ausübung ihres Sportes verbundenen Gefahren vollends bewusst. Der Rennfahrer setzt sich mit Wissen und Willen einer vergleichsweise erhöhten Gefährdung aus. Der Teilnehmer handelt auf eigene Gefahr, wenn er sich im Wettkampf mit dem Gegner misst; dagegen wird man dem Zuschauer nur unter besonderen Voraussetzungen vorhalten, er habe auf eigene Gefahr gehandelt¹³⁵. Die durch die Verfassung stillschweigend garantierte persönliche Freiheit beinhaltet das Recht des Individuums auf Selbstbestimmung. Der Rennfahrer macht davon insofern Gebrauch, als er bereit ist, gewisse Risiken in Kauf zu nehmen. Die französische juristische Terminologie versteht unter dem Begriff des Handelns auf eigene Gefahr die sogenannte "acceptation du risque".

Darf nun aber die Polizei den Bürger gegen dessen Willen vor sich selbst schützen? Es ist Zuppingers Feststellung beizupflichten, wonach "der der Polizei übertragene Schutz der Rechtsgüter der

¹³⁵ ZR 1957, S. 210

Bürger vor Gefährdungen sich nicht auf solche Gefahren erstreckt, denen der einzelne sich freiwillig selbst aussetzt''¹³⁶.

Mit Beschluss vom 24. Februar 1936 hatte die Polizeidirektion des Kantons Bern die Besteigung der Eigernordwand verboten. Das Besteigungsverbot wurde am 24. November 1946 richtigerweise aufgehoben¹³⁷.

Als Rechtfertigung für ein Verbot selbstgefährdender Handlungen wird etwa geltend gemacht, dass durch das in der Öffentlichkeit gegebene Beispiel eigener Waghalsigkeit andere schutzbedürftige Personen zur Nachahmung verleitet werden könnten. Mit diesem Argument könnte jeder Schutz vor sich selbst als Abwehr einer Störung der öffentlichen Sicherheit dargestellt werden. Für Bestimmungen, die eine Einschränkung des Selbstverfügungsrechts des Individuums zur Folge haben, ist im liberalen Staat, der seinen Bürgern die allseitige Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit, die absolute Verfügung über den eigenen Körper sowie die freie Betätigung nach jeder Richtung garantiert, kein Raum übriggeblieben. Somit kann es nicht Aufgabe des Staates sein, motorsportliche Veranstaltungen zu verbieten, um damit die Rennfahrer vor der mit der Teilnahme verbundenen Gefährdung ihrer selbst zu bewahren. Das Verbot der Erwerbstätigkeit des Veranstalters von Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen lässt sich also auch nicht mit dem Schutz der Rennfahrer rechtfertigen.

1.3.1.3 Rücksicht auf den Verkehr¹³⁸

Gemäss Art. 52 Abs. 3 lit. b SVG darf die Bewilligung für motorsportliche Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen nur erteilt werden, wenn die Rücksicht auf den Verkehr es gestattet.

1.3.1.4 Verkehrserziehung¹³⁹

Der Gesetzgeber hat den Bundesrat in Art. 52 Abs. 1 SVG verpflichtet, bei seinem Entscheid betr. einzelne Ausnahmen vom

¹³⁶ Zuppinger W., S. 1

¹³⁷ a. a. O., S. 65, Fussnote 12

¹³⁸ vgl. vorne § 5, 2.5 b

¹³⁹ vgl. vorne § 6 II 1.1.2

Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen oder Ausdehnung des Verbots auf andere Arten von Motorfahrzeugrennen u. a. die Erfordernisse der Verkehrserziehung zu berücksichtigen. Für Veranstaltungen auf Pisten ist die Bewilligung nach Art. 95 Abs. 2 VRV zu untersagen, wenn der nicht bewilligungspflichtige Betrieb der Piste den Zielen der Verkehrserziehung zuwiderläuft.

1.3.1.5 Umweltschutz¹⁴⁰

Die Bewilligung für eine motorsportliche Veranstaltung ist gemäss Art. 95 Abs. 2 VRV zu verweigern, wenn eine Belästigung durch übermässigen oder langandauernden Lärm zu befürchten ist. Rennen auf permanenten Rundstrecken dürfen nicht erlaubt werden, wenn der nicht bewilligungspflichtige Betrieb der Anlage der Zielsetzung der Lärmbekämpfung entgegensteht.

1.4 Das Prinzip der Verhältnismässigkeit

Dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, welcher vorerst im Polizeirecht entwickelt wurde, wird heute der Rang ungeschriebenen Verfassungsrechts zugebilligt¹⁴¹. Das Verhältnismässigkeitsprinzip gilt für die ganze Rechtsordnung¹⁴², für die Rechtsanwendung wie für die Gesetzgebung¹⁴³. Zwar ist auch der Bundesgesetzgeber auf diesen Grundsatz verpflichtet; weil jedoch für die Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse die verfassungsgerichtliche (abstrakte und konkrete) Normenkontrolle durch Art. 113 Abs. 3 BV ausgeschlossen ist, dringt im Bunde das Prinzip tatsächlich weniger durch¹⁴⁴. Huber erblickt darin eine schwere indirekte Beeinträchtigung des Föderalismus: "Gliedstaatliche Gesetzgebung ist gezwungen, sich einer rechtsstaatlichen Anschauung mehr zu beugen als zentralstaatliche¹⁴⁵".

¹⁴⁰ vgl. vorne § 5, 2.8 und 2.9

¹⁴¹ Imboden/Rhinow, Nr. 58, Bemerkung III

¹⁴² Grisel A., S. 184

¹⁴³ BGE 96 I 226/242

¹⁴⁴ Huber H. in ZSR 1977 I, S. 24 f.

¹⁴⁵ a. a. O., S. 25

Nach Zimmerli besteht der Zweck des Grundsatzes darin, das zulässige Mass hoheitlicher Eingriffe in verfassungsmässig gewährleistete Freiheitsrechte zu umschreiben und ausserhalb des Schutzbereiches dieser Grundrechte das in Art. 4 BV enthaltene Willkürverbot zu konkretisieren¹⁴⁶. Das Prinzip der Verhältnismässigkeit setzt sich zusammen aus den Grundsätzen der *Geeignetheit*, der *Erforderlichkeit* und der *Verhältnismässigkeit i. e. S.*¹⁴⁷.

Das *Gebot der Geeignetheit* besagt, dass eine staatliche Massnahme unterbleiben soll, wenn sie kein taugliches Mittel zur Verwirklichung des mit ihr verfolgten Zweckes ist¹⁴⁸. Die fragliche Massnahme muss "das richtige Mittel zur Verwirklichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels" darstellen¹⁴⁹. Zu prüfen ist somit die Zielkonformität und Zwecktauglichkeit der Massnahme¹⁵⁰.

Das *Gebot der Erforderlichkeit* verlangt, dass eine staatliche Massnahme auch zu unterbleiben hat, wenn sie zwar das Gebot der Geeignetheit nicht verletzt, aber eine mildere Anordnung für die Herbeiführung des angestrebten Erfolges ausreichen würde¹⁵¹.

Von mehreren in Betracht fallenden Massnahmen kommen die schliesslich *nicht* in Frage, die nicht notwendig sind¹⁵². Der Eingriff darf nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung des legitimen Zwecks notwendig ist¹⁵³.

Das *Gebot der Verhältnismässigkeit i. e. S.* fordert, dass ein staatlicher Eingriff schliesslich unterbleiben soll, wenn zwischen seiner Schwere und dem Wert des realisierbaren Erfolgs ein Missverhältnis besteht¹⁵⁴. Diese Prüfung erfolgt aus der (subjektiven) Sicht des Betroffenen und stellt im Rahmen einer Güterabwägung die Legitimität des Zwecks in Frage¹⁵⁵. Es liegt daher nahe, das Ge-

¹⁴⁶ Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 121

¹⁴⁷ Wolffers A. in ZBJV 1977, S. 298

¹⁴⁸ a. a. O., S. 298

¹⁴⁹ BGE 91 I 464

¹⁵⁰ Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 13

¹⁵¹ Wolffers A. in ZBJV 1977, S. 298

¹⁵² Huber H. in ZSR 1977 I, S. 28

¹⁵³ BGE 91 I 464

¹⁵⁴ Wolffers A. in ZBJV 1977, S. 298

¹⁵⁵ Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 16

bot an der Zumutbarkeit zu messen¹⁵⁶. Gygi verwendet dafür den Begriff "Zweckproportionalität der Mittel"¹⁵⁷. Die Eingriffe dürfen nicht schwerer sein, als der Zweck der Massnahme es verlangt¹⁵⁸.

Instrumental von erheblicher Bedeutung für die Handhabung des Verhältnismässigkeitsprinzips sind die Nebenbestimmungen, d. h. die Auflagen und Bedingungen¹⁵⁹. Dies gilt insbesondere auf dem Gebiete des öffentlich-rechtlichen Immissionsschutzes und der Gewerbepolizei¹⁶⁰. Die sog. "Stufentheorie" besagt, dass Eingriffsmassnahmen in einer bestimmten Reihenfolge getroffen werden müssen, wobei mit der geringstmöglichen, tauglichen Beschränkung begonnen werden soll¹⁶¹. Wo also mittels Nebenbestimmungen die Sicherung polizeigemässer Zustände erreicht werden kann, dürfen keine Verbote ausgesprochen werden.

Die Normierung einer als gefährlich erachteten Tätigkeit ist verhältnismässig, wenn sie unter möglichster Schonung der Freiheitsrechte der jeweiligen Gefahrenlage angepasst erscheint. Eine genügend differenzierte Rechtsetzung vermeidet ungerechtfertigte Härten und sieht zu diesem Zweck das Instrument der Ausnahmegewilligung vor. Diese dient der Verfeinerung des Gesetzes, indem sie diejenige Lösung ermöglichen soll, die der Gesetzgeber bei Kenntnis der Besonderheiten getroffen hätte¹⁶².

Zwar kennt auch das Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen das Institut der Ausnahmegewilligung (Art. 52 Abs. 1 SVG), doch ist der Bundesrat als Bewilligungsinstanz trotz des Nachweises mangelnder Gefährdung nicht bereit, vom gesetzlichen Erlaubnisvorbehalt Gebrauch zu machen. Obwohl die Erfahrungen im Ausland beweisen, dass aufgrund der heutigen Technologie Rennen auf modernen Rundkursen für die Zuschauer gefahrlos sind, scheint der Bundesrat nach wie vor an seiner äusserst restriktiven Bewilligungspraxis festzuhalten. Selbstverständlich lässt sich der notwendige Zuschauerschutz mittels

¹⁵⁶ a. a. O., S. 17

¹⁵⁷ Gygi F., S. 143

¹⁵⁸ Huber H. in ZSR 1977 I, S. 27

¹⁵⁹ Jost A., S. 89

¹⁶⁰ Zimmerli U. in ZSR 1978 II, S. 54

¹⁶¹ a. a. O., S. 16

¹⁶² BGE 99 Ia 137 f.

Auflagen und Bedingungen erreichen. Der Landesregierung geht es aber gar nicht um die Abwehr potentieller Gefahren für die Beteiligten. Vielmehr handelt es sich bei der restriktiven bundesrätlichen Bewilligungspraxis nicht um einen polizeilich-notwendigen, sondern um einen politisch-gestaltenden Entscheid. Nicht nur das Verbot übersteigt das notwendige Mindestmass, um den beabsichtigten Zweck zu erfüllen und ist daher unverhältnismässig, sondern ebenso die bundesrätliche Interpretation des gesetzlich vorgesehenen Erlaubnisvorbehalts.

Das Unglück in Le Mans hätte die Verbesserung der Sicherheitsvorkehrungen bei Schweizer Rundstreckenrennen veranlassen sollen. Die Sicherheit auf den damaligen Rundkursen war tatsächlich ungenügend. Der Motorsport musste eine lange Entwicklung durchmachen, bis das heutige Sicherheitsniveau erreicht war.

Bilder der Grand-Prix-Rennen von einst beweisen, dass die Popularität solcher Veranstaltungen trotz der für heutige Verhältnisse mangelhaften Sicherheitseinrichtungen sehr gross war. Anlässlich des Grossen Preises der Schweiz auf der Berner Bremgartenrundstrecke registrierte man im Jahre 1948 immerhin 110 700 verkaufte Eintrittskarten¹⁶³. Dem Genfer Grand Prix des Nations 1950 wohnten 60 000 Zuschauer bei. Aber auch in Lausanne und Montreux wurden früher Boliden der Grand-Prix-Klasse an den Start geschoben. Im Thurgauer Städtchen Erlen wurden internationale Rennen um den "Preis der Ostschweiz" ausgetragen, teilweise sogar mit Formel-1-Wagen. Bedeutende Rundstreckenrennen fanden zudem in Dübendorf, Locarno, Meyrin, Pruntrut und Regensdorf statt. In Zürich hätte am 8. Oktober 1939 auf einer 5 km langen Rundstrecke der Grosse Preis der Schweizerischen Landesausstellung durchgeführt werden sollen. Dieser Grand Prix musste vier Wochen vorher abgesagt werden, weil der Zweite Weltkrieg ausbrach. In der Nachkriegszeit waren Rundstreckenrennen in Lugano und Luzern geplant.

Alle diese beliebten Veranstaltungen wurden durch das Verbot ausradiert. Geblieben ist die grosse Popularität des Motorsports in der Schweiz. Zehntausende von Schweizern pilgern alljährlich zu den ausländischen Rennen¹⁶⁴. Mehrere renommierte Schwei-

¹⁶³ Cimarosti A. in «Automobil Revue» vom 29. 3. 1979, S. 33

¹⁶⁴ Häfeli R., Umschlagseite

zer Reisebüros organisieren Spezialreisen zu den Grand-Prix-Schauplätzen in aller Welt. Diese Tatsache beweist das vorhandene Bedürfnis Tausender Schweizer, Rundstreckenrennen beizuwohnen. Die beachtliche Begeisterung liegt wohl darin begründet, dass die Schweizer Motorsportler seit jeher grosse Erfolge auf ausländischen Pisten zu erringen vermochten, welche im Gewinn des Vizeweltmeistertitels der Automobilrennfahrer 1974 (Clay Regazzoni) sowie der Weltmeistertitel der Motorradrennfahrer in der Kategorie Seitenwagen 1978 (Rolf Biland/Ken Williams) und 1979 (Rolf Biland/Kurt Waltisperg) gipfelten.

Die motorsportlichen Aktivitäten in der Schweiz beschränken sich insbesondere auf Bergrennen, die laut Art. 95 Abs. 3 VRV auf abgesperrten Strassen ausdrücklich gestattet sind. Dass solche Geschwindigkeitsprüfungen auf normalen Strassen nicht nur für die Fahrer, sondern auch für die Zuschauer erheblich gefährlicher sind als Rundstreckenrennen auf modernen Rennstrecken, beweist das Unglück beim Bergrennen Naters-Blatten (VS) vom 15. Juni 1969, als 6 tote und 17 teilweise schwer verletzte Rennbesucher zu beklagen waren. Dieses bedauerliche Unfallereignis hat jedoch keineswegs zu einem Verbot der Bergrennen mit Motorfahrzeugen geführt. Hingegen wurden die Sicherheitsbestimmungen seither verschärft und vom ACS ein straffer Leitfaden für die Organisation automobilsportlicher Veranstaltungen zusammengestellt. Diese aus dem Walliser Unglück gezogenen Konsequenzen haben sich inzwischen bewährt.

Die heute geltende Regelung mutet insofern paradox an, als ein Unfall bei einem französischen Automobilrennen in der Schweiz ein generelles Verbot öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen bewirkte, während unsere Bergrennen trotz eines schweren Unglücks anlässlich einer hiesigen Veranstaltung von einem Verbot verschont blieben.

§ 8 DIE ÜBERPRÜFUNG DER BUNDESGESETZE AUF IHRE VERFASSUNGSKONFORMITÄT

I. Durch die Bundesversammlung

Nach geltendem Verfassungsrecht hat in erster Linie die Bundesversammlung für die Verfassungsmässigkeit der Bundesgesetzgebung besorgt zu sein. Es ist ihre Aufgabe, die eingereichten Vorlagen auf die Übereinstimmung mit der Bundesverfassung zu prüfen und zu verhindern, dass etwas Verfassungswidriges zum Beschluss erhoben wird. Bereits im Jahre 1948 hatte Giacometti darauf hingewiesen, dass die Bundesversammlung ihre Funktion als Hüter der Bundesverfassung je länger je weniger erfülle¹⁶⁵. Zwei Jahre später rügte auch Nef, dass die oberste Gewalt des Bundes in Abweichung von der Bundesverfassung legiferiere; dabei räumte er ein, die Bundesversammlung überprüfe zwar oftmals die Verfassungsmässigkeit eines Gesetzesentwurfs, für den Entscheid in dieser Frage seien jedoch vielfach andere Erwägungen ausschlaggebend¹⁶⁶. Im Jahre 1955 schloss sich auch Schindler dieser Ansicht an, indem er ausführte, das Parlament sehe bei der Abstimmung über ein Gesetz vor allem dessen sachliche und politische Bedeutung, während der Verfassungsrichter mehr auf die verfassungsrechtlichen Konsequenzen seines Entscheides achte¹⁶⁷. In neuester Zeit gab schliesslich Haller zu bedenken, dass das Engagement, mit dem der Gesetzgeber die rechtspolitischen Ziele verwirklichen wolle, sein Urteilsvermögen über die verfassungsmässige Zulässigkeit des Gewollten trüben könne¹⁶⁸. Wie der bundesrätlichen Botschaft an die Bundesversammlung über ein neues Geschäftsverkehrsgesetz vom 25. April 1960 zu entnehmen ist, beschäftigten sich zu jener Zeit sowohl die eidgenössischen Räte als auch die Öffentlichkeit und insbesondere der Schweizerische Juristenverein mit der Frage eines verbesserten

¹⁶⁵ Fleiner/Giacometti, S. 933

¹⁶⁶ ZSR 1950, S. 176 a

¹⁶⁷ ZSR 1955 I, S. 311

¹⁶⁸ ZSR 1978 I, S. 518

Schutzes der Verfassung¹⁶⁹. Dabei stand ein präventiver Verfassungsschutz im Vordergrund, "d. h. eine verstärkte Garantie, dass rechtzeitig Verfassungsfragen sowohl im Stadium der Vorbereitung von Erlassen in der Verwaltung als auch im Stadium der parlamentarischen Behandlung überprüft werden¹⁷⁰". "Ziel des präventiven Schutzes muss es sein, verfassungswidrige Einzelbestimmungen zu ändern oder auszumerzen¹⁷¹", wobei als letztmöglicher Moment für einen vorbeugenden Eingriff die Schlussabstimmung in der zweiten Kammer in Frage kommt. Nachdem beide Räte ein Gesetz in der Schlussabstimmung angenommen haben, ist dessen Promulgation nicht mehr zu verhindern, "selbst wenn sich jetzt noch eine Verfassungswidrigkeit herausstellen sollte¹⁷²". Als Quintessenz der sich um einen verstärkten Verfassungsschutz bemühenden Vorschläge wurde anlässlich der Gesamtrevision des Geschäftsverkehrsgesetzes (GVG) vom 9. Oktober 1902¹⁷³ im Jahre 1962 die Bestimmung aufgenommen, wonach der Bundesrat in den Botschaften zu Gesetzes- und Beschlusssentwürfen in einem besonderen Abschnitt zur Frage der Verfassungsmässigkeit Stellung nimmt (Art. 43 GVG)¹⁷⁴. Nach der Teilrevision des GVG vom 14. März 1974 lautet nun Art. 43 Abs. 1 folgendermassen: "In einem besondern Abschnitt der Botschaften behandelt der Bundesrat bei Gesetzen und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüssen deren Verfassungsmässigkeit und bei einfachen Bundesbeschlüssen deren Gesetzesgrundlage¹⁷⁵."

In diesem Zusammenhang sei daran erinnert, dass die bundesrätliche Botschaft zum SVG vom 24. Juni 1955 datiert.

Die vorstehende Schilderung der parlamentarischen Beratungen bezüglich der Einführung des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen zeigt deutlich, wie oberflächlich die Frage nach der Verfassungsmässigkeit des einschlägigen Art. 52 SVG in der Bundesversammlung behandelt wurde. Wohl sind Bedenken gegen ein bundesrätliches Verbot angemeldet worden.

¹⁶⁹ BB1 1960, Band I, S. 1486

¹⁷⁰ a. a. O., S. 1488

¹⁷¹ a. a. O., S. 1490

¹⁷² a. a. O., S. 1490

¹⁷³ BS Bd. 1, S. 245 ff.

¹⁷⁴ AS 1962, S. 783

¹⁷⁵ SR 171.11

Neben der Erwähnung einer möglichen Kompetenzwidrigkeit wurde der allfälligen materiellen Verfassungswidrigkeit des angestrebten Verbots kaum Beachtung geschenkt.

II. Durch die Unterstellung unter das fakultative Referendum

Theoretisch besteht zwar die Möglichkeit, dass gegen einen verfassungswidrigen Artikel eines Bundesgesetzes das Referendum ergriffen wird. Praktisch ist jedoch das Volk sicher nicht das geeignete Organ, um die heikle Frage der Verfassungsmässigkeit einer generell-abstrakten Rechtsnorm beurteilen zu können.

Das Volk ist als Organ der Verfassungskontrolle deshalb denkbar ungeeignet, weil für den Entscheid, ob ein Referendum ergriffen werden soll, primär politische Überlegungen massgebend sind und in einer Referendumsabstimmung für die weitaus überwiegende Zahl der Stimmbürger die Frage der Wünschbarkeit eines Gesetzes viel entscheidender sein dürfte als diejenige der Verfassungsmässigkeit¹⁷⁶.

Bezüglich des Verbots i. S. von Art. 52 SVG ist zu bedenken, dass diejenigen Bürger, welche zwar die Verfassungswidrigkeit dieser Bestimmung erkannt hatten, das Gesetz als Ganzes dennoch akzeptierten. Wäre hingegen das Referendum ergriffen worden und gültig zustandegekommen, so hätte sich der Stimmbürger anlässlich einer Volksabstimmung nach Art. 89 Abs. 2 BV gleichwohl nicht zum einzelnen verfassungswidrigen Artikel, sondern nur zum gesamten Gesetz äussern können.

III. Durch das Bundesgericht

Gemäss Art. 113 Abs. 3 BV sind die von der Bundesversammlung erlassenen Gesetze der Prüfung auf ihre Verfassungsmässigkeit durch das Bundesgericht entzogen.

¹⁷⁶ Haller W. in ZSR 1978 I, S. 505; gl. M. Aubert J.-F., Nr. 423

Dieser Ausschluss des höchstrichterlichen Prüfungsrechts gegenüber Art. 52 SVG verwehrt sowohl den Kantonen die Geltendmachung der Kompetenzwidrigkeit als auch dem einzelnen Bürger die Anrufung des Bundesgerichts wegen materieller Verfassungswidrigkeit. Wegen der fehlenden Verfassungsgerichtsbarkeit wird die Durchsetzung des Vorranges der Verfassung gegenüber der einfachen Bundesgesetzgebung verunmöglicht.

4. Kapitel: Rechtsvergleichung

§ 9 BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND

I. Strassenverkehrsordnung 1956

1. Übermässige Benutzung öffentlicher Strassen

Gemäss § 5 Abs. 1 Ziff 1 StVO¹ bedurften Veranstaltungen, für die öffentliche Strassen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen wurden, der Erlaubnis der Strassenverkehrsbehörde. Das war insbesondere der Fall, wenn die Benutzung der Strassen für den allgemeinen Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wurde. In Abs. 2 wurde bestimmt, dass vor Erteilung der Erlaubnis die Polizei zu hören sei, ferner die Strassenbaubehörde, wenn geprüft werden musste, ob zum Schutz der Strassen Bedingungen gestellt werden müssen. Abschliessend verbot Abs. 3 Rennveranstaltungen mit Kraftwagen auf öffentlichen Strassen. Den neu eingefügten Abs. 3 hatte die Regierungsvorlage folgendermassen begründet:

”Für Rennveranstaltungen mit Kraftwagen bieten unsere Strassen keine ausreichende Sicherheit mehr. Lediglich zwei Strassen sind so ausgebaut, dass man es verantworten könnte, dort noch Rennveranstaltungen mit Kraftwagen durchzuführen: die Avus-Renn-

¹ Krumme/Sanders/Mayr, S. 34 f.

strecke in Berlin und die Solitude-Rennstrecke bei Stuttgart. Auf diesen beiden öffentlichen Strassen allein dürfen inskünftig noch Rennen mit Kraftwagen veranstaltet werden, wenn die zuständigen obersten Landesbehörden hierzu die Genehmigung erteilen. Im übrigen müssen Rennen mit Kraftwagen auf geschlossene Rennstrecken, wie z. B. den Nürburgring, beschränkt werden." Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zu § 5 StVO enthielt in Abs. 2 und 3 ausführliche Vorschriften über Voraussetzungen sowie Auflagen und Bedingungen, unter denen die Erlaubnis erteilt werden durfte. Nach Abs. 2 Nr. 2 war bei der Erlaubnis motorsportlicher Veranstaltungen auf öffentlichen Strassen ein strenger Massstab anzulegen. Grundsätzlich war jede Veranstaltung genehmigungspflichtig, die über den Rahmen des durch die Widmung gestatteten Gemeingebrauches hinausging. Allerdings sollten nur solche Veranstaltungen der Genehmigungspflicht unterliegen, die die Benutzung der Strasse für den allgemeinen Verkehr einschränkten. Daraus ergibt sich, dass nur Veranstaltungen grösseren Umfangs gemeint sein konnten, die geeignet waren, den sonstigen Strassenverkehr irgendwie störend zu beeinflussen².

Die störende Beanspruchung der öffentlichen Strassen kann durch die Zahl der Teilnehmer gegeben sein. Nach dem Wortlaut war deshalb bei der Frage der Genehmigungsbedürftigkeit nur auf die Anzahl der sich an der Veranstaltung beteiligenden Personen abzustellen. Die Erfahrung lehrt jedoch, dass öffentliche Veranstaltungen weit mehr Zuschauer als Teilnehmer anzulocken vermögen. Deshalb wäre es m. E. wenig sinnvoll, den Umstand der Beeinträchtigung des Normalverkehrs durch die Ansammlung von Zuschauern nicht in Betracht zu ziehen.

Die Störung des Verkehrs kann sich aber auch durch das Verhalten der Teilnehmer oder die Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge aktualisieren. Dies ist insbesondere bei motorsportlichen Veranstaltungen der Fall. Laut Abs. 3 des § 5 StVO waren jedoch Rennveranstaltungen mit Kraftwagen auf öffentlichen Strassen grundsätzlich verboten. Rennen mit Krafträdern oder Fahrrädern fielen nicht unter das Verbot³.

² Floegel/Hartung, S. 178

³ Floegel/Hartung, S. 179

Wettfahrten auf geschlossenen Rennbahnen oder anderen nicht-öffentlichen Orten waren zulässig und ohne behördliche Genehmigung gestattet⁴. Dies ergibt sich eindeutig auch aus der vorne wiedergegebenen Begründung zum Abs. 3 von § 5 StVO.

2. Ausnahmen

Gemäss § 46 Abs. 2 Satz 2 StVO konnten die zuständigen obersten Landesbehörden oder die von ihnen bestimmten Stellen von allen Vorschriften dieser Verordnung Ausnahmen für bestimmte Einzelfälle oder allgemein für bestimmte Antragsteller genehmigen, es sei denn, dass sich die Auswirkungen der Ausnahme auf mehr als ein Land erstreckten und eine einheitliche Entscheidung notwendig war. Im übrigen war der Bundesminister für Verkehr zuständig.

3. Strafvorschrift

Wer Vorschriften der StVO oder zu ihrer Ausführung erlassenen Anweisungen vorsätzlich oder fahrlässig zuwiderhandelte, wurde nach § 49 mit Geldstrafe bis zu einhundertfünfzig Deutsche Mark oder mit Haft bestraft, wenn die Tat nicht nach anderen Vorschriften mit schwererer Strafe bedroht war.

II. Strassenverkehrsordnung 1970

1. Übermässige Strassenbenutzung

Laut § 29 Abs. 1 StVO⁵ sind Rennen mit Kraftfahrzeugen verboten. Diese Bestimmung bezieht sich jedoch nicht auf nichtöffentliche Strassen wie z. B. Rennbahnen⁶. Nach Abs. 2 bedürfen Veranstaltungen, für die Strassen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden, der Erlaubnis. Derselbe Absatz bestimmt, dass dies der Fall ist, wenn die Benutzung der Strasse für den Ver-

⁴ a. a. O., S. 180

⁵ Jagusch H., S. 486

⁶ a. a. O., S. 499 N 2

kehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird; Kraftfahrzeuge in geschlossenem Verband nehmen die Strasse stets mehr als verkehrsmässig in Anspruch. Der Veranstalter hat dafür zu sorgen, dass die Verkehrsvorschriften sowie etwaige Bedingungen und Auflagen befolgt werden.

In der amtlichen Begründung wird festgehalten, dass § 29 Abs. 1 StVO (neu) das allgemeine Verbot von Rennveranstaltungen mit Kraftwagen aus § 5 Abs. 3 StVO (alt) übernimmt und auf alle Rennveranstaltungen mit Kraftfahrzeugen erweitert, weil es nicht mehr zeitgemäss sei, Motorradrennen anders zu behandeln⁷.

In Ergänzung der alten Regelung weist § 29 Abs. 2 darauf hin, dass Kraftfahrzeuge in geschlossenem Verband die Strasse stets mehr als verkehrsmässig in Anspruch nehmen. Neu ist auch der ausdrückliche Hinweis, dass der Veranstalter dafür zu sorgen hat, dass die Verkehrsvorschriften sowie etwaige Bedingungen und Auflagen befolgt werden.

Nach wie vor unglücklich ist die Fassung "wegen ... des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge", da die Fahrweise vom Verhalten der Fahrzeugführer abhängt, womit die Fahrweise notwendig im Verhalten inbegriffen ist⁸. In der Verwaltungsvorschrift zu § 29 Abs. 2 StVO finden sich Bedingungen, Auflagen und Verfahren bezüglich erlaubnispflichtiger Veranstaltungen mit Kraftfahrzeugen⁹.

2. Zuständigkeit für die Erlaubniserteilung

Nach § 44 Abs. 3 StVO erteilt die Strassenverkehrsbehörde die in § 29 Abs. 2 vorgesehene Erlaubnis; geht die Veranstaltung über den Bezirk einer Strassenverkehrsbehörde hinaus, ist die höhere Verwaltungsbehörde zuständig; erstreckt sie sich über den Verwaltungsbezirk einer höheren Verwaltungsbehörde hinaus, fällt die Erlaubniserteilung in die Kompetenz der obersten Landesbehörde.

⁷ Lütkes/Meier/Wagner, S. 242 a

⁸ gl. M. Cramer P., S. 652 N 77; Full/Möhl/Rüth, S. 536 N 9

⁹ Jagusch H., S. 487 ff.

Berührt die Veranstaltung mehrere Länder, so ist diejenige oberste Landesbehörde zuständig, in deren Land die Veranstaltung beginnt¹⁰.

3. Ausnahmegenehmigung

Eine Ausnahmegenehmigung ist nach § 46 Abs. 2 StVO möglich¹¹. Die Verwaltungsvorschrift zu § 29 Abs. 1 StVO bestimmt in Ziff. III, dass die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für eine Rennveranstaltung mit Kraftfahrzeugen nur selten zu rechtfertigen ist. Da die von der Veranstaltung in Anspruch genommenen Strassen, teilweise für längere Zeit, gesperrt werden müssen, ist in jedem Fall zu prüfen, ob das Interesse an der Veranstaltung so stark überwiegt, dass eine solche Beeinträchtigung des Verkehrs als zumutbar erscheint. Nach Ziff. IV der erwähnten Vorschrift kann es die genehmigende oberste Landesbehörde der zuständigen Strassenverkehrsbehörde oder höheren Verwaltungsbehörde überlassen, im Erlaubnisverfahren die erforderlichen Massnahmen zu treffen, Bedingungen zu stellen und Auflagen zu machen¹².

4. Bussgeldbestimmungen

Ordnungswidrig im Sinne des § 24 StVG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig als Kraftfahrzeugführer entgegen § 29 I StVO an einem Rennen teilnimmt (§ 49 II Nr. 5 StVO), wer vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 29 II eine unerlaubte Veranstaltung durchführt oder als Veranstalter nicht dafür sorgt, dass die in Betracht kommenden Verkehrsvorschriften oder Auflagen befolgt werden (§ 49 II Nr. 6 StVO)¹³.

Diese Verkehrsordnungswidrigkeiten können mit einer Geldbusse geahndet werden (§ 24 II StVG). Gefährdend verkehrswidriges Verhalten von Teilnehmern an genehmigten und wilden Rallyes sollte unnachsichtig geahndet werden (Fahrverbot, Entziehung der Fahrerlaubnis)¹⁴.

¹⁰ a. a. O., S. 670 f.

¹¹ a. a. O., S. 698

¹² Jagusch H., S. 487

¹³ a. a. O., S. 501 N 11

¹⁴ a. a. O., S. 501 N 11

5. Kapitel und

§ 10 RÜCKBLICK UND AUSBLICK

Der Schreiber eines Leserbriefes, der fünf Tage nach dem tragischen Unglück von Le Mans im "Bund" erschien, bedauerte, dass es uns leider nicht möglich sei, den Autorennsport im Ausland zu verbieten, dass aber die Schweiz, das Heimatland des Roten Kreuzes und Pestalozzis, der Welt mit gutem Beispiel vorangehen könne und den Autorennsport generell verbieten sollte¹.

Das "Beispiel Schweiz" hat bezeichnenderweise nirgendwo Schule gemacht². Die Schweiz ist das einzige Land der ganzen Welt, welches als Konsequenz des bedauerlichen Unfalls in Le Mans ein Verbot des Rundstreckenrennsports erliess³! Deshalb sehen sich nun jährlich Zehntausende von Schweizern gezwungen, ins benachbarte Ausland zu reisen, um als devisenstarke Besucher den Grossen Preisen anderer Länder beiwohnen zu können⁴. Das will nun aber nicht etwa heissen, dass man im Ausland nach dem schweren Rennunglück in Le Mans einfach zur Tagesordnung übergegangen war, ohne die sich aufdrängenden Konsequenzen zu ziehen. Im Gegenteil! Die Katastrophe von Le Mans führte zu einem konkreten Sicherheitsdenken, insbesondere in bezug auf den Zuschauerschutz. In Fachpublikationen erschienen Beiträge über Sicherheit; die Organisatoren von Rennen nahmen die ge-

¹ «Der Bund» vom 16. Juni 1955

² Häfeli R., S. 355

³ a. a. O., Umschlagseite

⁴ a. a. O., Umschlagseite

troffenen Sicherheitsmassnahmen genauer unter die Lupe; die Behörden erteilten nur dann die Bewilligung für Rennen, wenn gewisse minimale Sicherheitsgarantien gegeben waren⁵.

Das Sicherheitsniveau bei Automobilrennen wurde wesentlich durch die Erkenntnis angehoben, dass Rennsportwagen auf öffentlichen, den Zuschauern keinen Schutz bietenden Strassen nichts mehr zu suchen hatten. Die italienische "Mille Miglia" sowie die "Carrera Mexicana", zwei berühmte Langstreckenrennen auf öffentlichen Strassen, wurden verboten⁶. Mitte der sechziger Jahre kam dann für den Rennsport in bezug auf Unfälle eine günstigere Zeit: Mehr und mehr verschwanden die sich aus normalen Strassen zusammensetzenden Rundstrecken, um Autodromen, die ausschliesslich für Rennzwecke konzipiert waren und den Zuschauern einen optimalen Schutz boten, Platz zu machen⁷.

Dennoch wird der englische Rennzuschauer nach wie vor mittels eines auf die Eintrittskarte aufgedruckten Vermerks "Racing is dangerous" auf das Gefahrenmoment hingewiesen⁸. Wie sich in der Praxis immer wieder zeigt, entspricht es einer dringenden Notwendigkeit, die Rennbesucher über ihre potentielle Gefährdung aufzuklären. Aufgrund solcher Hinweise wird das Publikum Verständnis dafür aufbringen, dass die aus Sicherheitsgründen für die Zuschauer gesperrten Zonen entlang der Rennstrecke unter gar keinen Umständen betreten werden dürfen. Leider ist die Erkenntnis, dass neben die Verantwortung der Veranstalter und der Rennfahrer auch diejenige der Zuschauer tritt, noch nicht allorts durchgedrungen. Die zur Überwachung der Zuschauerdisziplin eingesetzten Funktionäre sollten nach meinem Dafürhalten mit dem Rennleiter in Funkverbindung stehen, damit dieser das Rennen unterbrechen kann, wenn die Zuschauer den ihnen zugewiesenen Raum verlassen. Auf diese Weise könnte den Anordnungen des Ordnungspersonals die notwendige Nachachtung verschafft werden. Renitente Zuschauer, welche sich der Aufforderung widersetzen, hinter die Abschränkungen zurückzutreten, müssten konsequent weggewiesen werden.

⁵ Cimarosti A., S. 13

⁶ a. a. O., S. 13 f.

⁷ Cimarosti A., S. 14

⁸ a. a. O., S. 14

Da die Gefährdung des Publikums ausgeschlossen werden kann, indem der Gesetzgeber die für die Erteilung einer Veranstaltungsbewilligung zuständigen Instanzen verpflichtet, die Einhaltung der nach dem Stande der technischen Erkenntnisse erforderlichen Sicherheitsmassnahmen zu überwachen, verbleibt m. E. kein Raum für ein Verbot.

Die Gesetzgebungslehre postuliert, dass vor jeder Regelung nach ihrer Notwendigkeit zu fragen sei. Der Gesetzgeber soll sich überlegen, was geschieht, wenn eine bestimmte Frage ungeregelt bleibt, und abklären, ob damit erhebliche Nachteile verbunden sind⁹.

Schon Montesquieu hatte verlangt, dass der Gesetzgeber nur unbedingt notwendige Gesetze erlasse, und sich gegen die Reglementiersucht ("la fureur de gouverner") gewandt¹⁰.

Das Kriterium der Erforderlichkeit verbürgt bei sorgfältiger Anwendung die freiheitliche Rechtssetzung¹¹. In diesem Zusammenhang spricht Zuppinger von einer Antinomie der Freiheit:

"In dem Masse, als der Staat die Freiheit nach allen Seiten durch Schutzbestimmungen sichert, wird diese durch das Übermass staatlicher Reglementierung selbst schwer bedroht¹²."

Der Staat soll von seiner Normsetzungsbefugnis nur dann Gebrauch machen dürfen, wenn eine gewisse Einschränkung des Freiheitsspielraumes des Rechtsnormadressaten im öffentlichen Interesse liegt. Die Entscheidung der Frage, was in einem konkreten Fall dem öffentlichen Interesse dient, obliegt der Legislative. Das von ihr erlassene Recht manifestiert das in generell-abstrakte Normen gefasste Ergebnis politischer Willensbildung¹³. Zur Unterscheidung zwischen politisch-gestaltenden und polizeilich-notwendigen Vorkehren scheint am ehesten die Überprüfung des wirklichen Zweckes der in Frage stehenden Norm geeignet¹⁴.

Der gesetzgeberische Zweck des Verbots öffentlicher Rundstreckenrennen mit Motorfahrzeugen bestand darin, das "sensationell betriebene Spiel mit dem Tod und seine kommerzielle Ausbeu-

⁹ Noll P., S. 281

¹⁰ Montesquieu Charles, *De l'esprit des lois* (1748), Buch 29, Kapitel 1

¹¹ Gygi F., S. 370 f.

¹² Zuppinger W., S. 6 f.

¹³ Bernet F. in SJZ 1976, S. 218

¹⁴ gl. M. Jost A., S. 107

tung" zu verhindern, wie sich der Bundesrat ausdrückte¹⁵. Diese Formulierung sowie der Umstand, dass vor dem schweren Unfall beim französischen 24-Stunden-Rennen in Le Mans vom 11. Juni 1955 keine Rede von einem derartigen Verbot war, verdeutlichen, in welchem Ausmass es sich beim Zustandekommen des noch heute geltenden Verbots um einen rein emotionellen Entscheid des Bundesgesetzgebers handelt. Den Befürwortern des Verbots ging es nicht darum, geeignete gesetzliche Vorschriften zu erlassen, um damit die Gefährdung von Zuschauern und Fahrern bei Rundstreckenrennen auf ein absolutes Minimum zu reduzieren. Ein solcher gesetzgeberischer Zweck wäre durchaus akzeptabel, denn bei dieser Zielsetzung erschiene ein staatlicher Eingriff auf Bundesebene in verfassungsmässige Freiheitsrechte des Bürgers als aus polizeilichen Motiven notwendig und somit berechtigt.

Nach dem Wortlaut der von evangelischen Jugendverbänden inszenierten Volkspetition für das Verbot der öffentlichen Rundstreckenrennen für Motorwagen und Motorräder, unter Berücksichtigung der negativen Stellungnahme kirchlicher Organe und Vereinigungen zu diesen Rennen sowie aufgrund gewisser Voten im Parlament, gewinnt man den Eindruck, dass es den Verbotsverfechtern ein moralisches Anliegen war, Rennveranstaltungen auf Rundkursen ein für allemal zu untersagen.

Nach Cimarosti konnte schon in den Anfängen des Autorennsports eine gewisse Aversion der Schweizer Behörden automobilsportlichen Wettbewerben gegenüber festgestellt werden. Als 1902 die Veranstalter der über 990 Kilometer führenden Fahrt Paris–Wien, in deren Rahmen es zugleich um den berühmten Gordon-Bennett-Pokal¹⁶ ging, den Parcours auch über Schweizer Boden führen wollten, verweigerten die Behörden eine entsprechende Bewilligung, so dass der Abschnitt Belfort/F–Bregenz/A neutralisiert werden musste¹⁷.

An der negativen Einstellung der Landesregierung scheint sich bis heute nichts geändert zu haben. Dies bestätigte auch jüngst wieder eine Absage aus Bern; diesmal an den Regierungsrat des

¹⁵ Giger/Schlegel, S. 162; Sten. Bull. SR 1958, S. 114

¹⁶ Dabei handelte es sich um einen Nationenpreis; jedes Land konnte sich durch 3 Fahrzeuge vertreten lassen, welche vollständig daselbst konstruiert worden sein mussten.

¹⁷ Cimarosti A., S. 13

Kantons Thurgau. Das Organisationskomitee des Motorsport-Weekends Frauenfeld beabsichtigte, auf dem noch nicht dem Verkehr geöffneten Teilstück der N7 ab Anschluss Frauenfeld-Ost ein Rundstreckenrennen für Motorfahrzeuge durchzuführen. Der Regierungsrat des Kantons Thurgau fasste am 20. Juni 1977 den Beschluss, das Gesuch zu unterstützen und ersuchte den Bundesrat, eine Ausnahmegewilligung zu erteilen. In seinem ablehnenden Entscheid vom 15. März 1978 hält der Bundesrat fest, dass nur in einem Fall eine Ausnahmegewilligung für ein eigentliches öffentliches Rundstreckenrennen erteilt worden sei, nämlich 1965 für die permanente Piste von Lignières:

„Ausschlaggebend war, dass diese Piste in erster Linie der Ausbildung von Fahrzeugführern dient, also direkt der Verkehrserziehung. Durch die Bewilligung einzelner Rennen konnte die Finanzierung der Piste gesichert werden¹⁸.“

Auch die projektierte Rundstrecke „Circuit du Loup“¹⁹ soll primär der Aus- und Weiterbildung von Fahrzeuglenkern sowie der Erforschung und Erprobung technischer Neuerungen an Motorfahrzeugen dienen, während der reine Rennbetrieb auf maximal zehn Wochenende pro Jahr beschränkt würde²⁰.

¹⁸ Schreiben des Bundesrates an den Regierungsrat des Kantons Thurgau vom 15. März 1978

¹⁹ vgl. vorne § 1 II 1

²⁰ «Automobil Revue» vom 6. 12. 1979, S. 19

Lebenslauf

Am 21. September 1948 wurde ich in Luzern geboren. Nach der Primarschule besuchte ich das Humanistische Gymnasium der Kantonsschule Luzern und bestand am 28. Juni 1968 die Maturitätsprüfung nach Typus B. Darauf folgten rechts- und wirtschaftswissenschaftliche Studien an der Universität Bern. Parallel dazu übte ich verschiedene Erwerbstätigkeiten aus. Im Jahre 1971 unterbrach ich das Studium und arbeitete beim Automobil-Club der Schweiz. Nach der Eheschliessung im Herbst 1972 setzte ich das juristische Studium an der Universität Zürich fort und erwarb am 3. November 1976 den Grad eines Lizentiaten der Rechtswissenschaft. Anschliessend widmete ich mich der Ausarbeitung meiner Dissertation und war gleichzeitig als Rechtskonsulent tätig. Im November 1978 nahm ich meine Lehrtätigkeit an einer Luzerner Berufsschule auf. Ein Jahr später trat ich bei der Bezirksanwaltschaft Zürich ein. Seit Frühjahr 1980 arbeite ich am Bezirksgericht Zürich. Am 15. Juli 1981 wurde ich an der Universität Zürich zum Doktor der Rechtswissenschaft promoviert.

